

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES SYNDICATS

ASSOCIATIONS ET COALITIONS

DE FONCTIONNAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Samedi 1^{er} Mai 1909, à 2 h. 1/2.

PAR

RAPHAEL ALIBERT

Président : M. LARNAUDE, professeur.
Suffragants { MM. HITIER, agrégé.
CARPENTIER, chargé de cours.

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor-Cousin, 11

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES SYNDICATS

ASSOCIATIONS ET COALITIONS

DE FONCTIONNAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Samedi 1^{er} Mai 1909, à 2 h. 1/2.

PAR

RAPHAËL ALIBERT

Président : M. LARNAUDE, professeur.

*Suffragants { MM. HITIER, agrégé.
CARPENTIER, chargé de cours.*

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor-Cousin, 11

1909





Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551401_0090

AVANT-PROPOS

Ce travail était achevé lorsque les événements récents ont posé la question du fonctionnarisme dans toute son acuité : nous n'avons donc pas pu donner tous les renseignements utiles au sujet de la grève des postes et télégraphes : nous avons dû nous borner à insérer rapidement une très courte note, à la veille de mettre sous presse. Nous le regrettons d'autant plus vivement que ce dernier mouvement est le plus important de tous ceux que l'on a vus, et que des explications plus étendues auraient complété un exposé où domine la préoccupation des théories et des principes.

R.-A.

INTRODUCTION

LE SYNDICALISME

La Révolution française, en proclamant les droits de l'homme, et en sacrifiant les réalités sociales à la liberté abstraite de l'individu, avait posé le funeste principe d'un individualisme oppresseur qui régna sur le xix^e siècle.

Plus puissants que les rêveries philosophiques, les faits se sont dressés contre ce ferment d'anarchie sociale, pour engendrer le syndicalisme, c'est-à-dire l'organisation des intérêts par l'action de l'individu au sein de l'association.

La loi du 21 mars 1884, venant avec un peu de retard sur certaines législations, fut le résultat de ces faits et d'un revirement doctrinal accompli en un siècle ; tandis, en effet, qu'en 1791, la Constituante prohibait seulement les associations professionnelles, nous voyons, au contraire, le législateur de 1884 faire, en faveur des syndicats, une brèche à la prohibition presque complète des associations.

Il faut en conclure qu'à cette époque un besoin s'était

manifesté : celui d'organiser et de défendre en commun certains intérêts collectifs.

La loi de 1884 devait compléter celle de 1864 sur les coalitions. Elle devait permettre aux travailleurs des diverses catégories de faire cesser l'isolement causé par un individualisme outrancier, en leur donnant la possibilité de discuter les clauses d'un contrat qui ne doit pas être un embauchage.

Elle ouvrait la voie aux organisations mixtes, au contrat collectif, aux ententes entre patrons et ouvriers.

Elle donnait au monde du travail le moyen d'exercer une influence sur la législation ouvrière.

Elle permettait enfin d'imiter les Trade-Unions anglaises dans l'organisation de caisses de secours au profit des adhérents des syndicats. A la vérité, ces facultés, prévues par le législateur de 1884, ont été exercées dans des états d'esprit assez différents, et comprises de façons assez diverses par les théoriciens et les bénéficiaires.

Quoi qu'il en soit, elles n'ont pas toujours concouru à édifier la paix sociale ; il ne faut pas s'en étonner, car le syndicalisme a beaucoup trop apparu comme un moyen pour l'employé de lutter contre l'employeur, et d'entretenir un antagonisme malfaisant entre des intérêts qui devraient être unis.

La loi de 1884 n'a pas, à proprement parler, contribué à créer une véritable organisation du travail : elle en a peut-être jeté le germe, mais il faut reconnaître que l'on pouvait mieux user du principe posé, le développer d'une façon plus pratique et provoquer ainsi

une législation progressive, tendant à l'organisation corporative des intérêts ouvriers et patronaux.

Des événements récents ont d'ailleurs prouvé que, si l'association est un besoin, les éléments contenus dans la législation en vigueur ne suffisaient du moins pas à le satisfaire, et qu'il était urgent d'orienter le syndicalisme dans une voie nouvelle.

Aussi bien est-ce peut-être à ces lacunes que l'on doit attribuer le nombre relativement faible des syndiqués : nombre assurément trop élevé, si le syndicat ne sait être qu'un instrument de désordre matériel et social, mais combien trop restreint pour fonder une organisation féconde.

En revanche, le domaine du syndicalisme a sans cesse tendu à s'accroître, puisque tous les individus exerçant la même profession, ou ayant les mêmes intérêts à défendre, ont eu la pensée d'y recourir : ce sont, dès 1885, les médecins, dont les tentatives, d'abord arrêtées par la jurisprudence, ont été rendues légales en 1892, et surtout certains fonctionnaires subalternes, qui, peu après, n'ont pas tardé à se comparer à des travailleurs ordinaires, sans s'inquiéter de leur qualité spéciale.

Leurs agissements ont soulevé une question de la première importance, qui n'est pas encore solutionnée, qui a créé bien des conflits, qui a même renversé des ministères : rechercher les causes de ce mouvement, en examiner la légalité et la portée sociale, et découvrir quelque remède à la crise ainsi provoquée : tel sera l'objet de cette étude.

CHAPITRE PREMIER

IDÉES GÉNÉRALES SUR L'ÉTAT MODERNE ET LE FONCTIONNARISME

Nous ne nous attarderons pas à des spéculations sur la nature de l'Etat ; elles seraient d'ailleurs étrangères à la question qui nous occupe ; nous envisagerons simplement les principes essentiels qui sont à la base de l'Etat moderne, pour en dégager les conséquences dans la façon de gouverner et d'administrer.

SECTION I

Généralités sur la Constitution de l'Etat moderne.

§ I

Individualisme social et socialisme.

L'essence du droit public moderne est issue de la philosophie du XVIII^e siècle.

Certes, il serait faux de prétendre que les théoriciens d'aujourd'hui partagent les erreurs de Rousseau. Mais il n'est pas nécessaire de croire au contrat social pour adopter la métaphysique sociale si en honneur chez les hommes de la Révolution.

Or, la base de cette métaphysique, c'est la considération de l'homme abstrait, possédant des droits naturels découlant, *à priori*, de sa qualité de personne humaine. Il s'ensuit une exaltation de l'individu et de ses droits, se traduisant par cette idée que l'homme est le principe de la société, comme de l'Etat.

Cette conception, c'est l'individualisme.

La première conséquence de cette catégorie philosophique est, dans l'ordre constitutionnel, le principe de la souveraineté nationale : chacun exprime son suffrage, et la volonté de la majorité s'appelle la loi : ainsi, le droit individuel est respecté, puisque l'individu n'obéit, en principe, qu'à une disposition consentie.

C'est le régime de la démocratie politique, dans lequel l'exercice du pouvoir appartient aux délégués de la nation, quel que soit d'ailleurs le mode de suffrage.

Il leur appartient souverainement, et ils gouvernent par l'instrument de la loi.

Il s'ensuit que rien n'est possible, dans la nation, en dehors de la loi, et qu'à l'inverse toute entreprise est légitime de la part de la loi.

On a vécu depuis la Révolution sous l'empire de cette notion abstraite de la souveraineté : les socialistes l'attaquent aujourd'hui, et font, de l'évanouissement de l'Etat traditionnel, l'aboutissement logique du matéria-

lisme économique : d'après eux, « le gouvernement des personnes doit faire place à l'administration des choses » et la société future doit être simplement le cadre de relations économiques complexes, minutieusement combinées.

Aux préoccupations égalitaristes, ils sacrifient l'ordre social actuel et les institutions fondamentales, pour faire disparaître des inégalités réputées injustes.

C'est dans ce but qu'ils suppriment la propriété privée, changent la nature de l'Etat traditionnel, et confient à la société, incarnée dans un Etat nouveau, le soin de disposer de tout et de tous, en distribuant les tâches et les profits : c'est l'étatisme intégral.

D'autres se contentent d'augmenter les fonctions de l'Etat dans un but de justice : on les appelle plus spécialement : socialistes d'Etat.

D'autres, enfin, constitueraient volontiers certains hommes créanciers des autres, au nom d'un quasi-contrat de société : ce sont les Solidaristes.

Toutes ces écoles ont pour trait commun de restreindre l'initiative individuelle au profit de l'Etat. et, comme telles, elles paraissent se séparer absolument de l'individualisme posé en principe par la Révolution.

En réalité ce n'est qu'apparence, car doctrinalement parlant, et en mettant à part les constructions savantes de l'individualisme économique, il est certain que l'individualisme social et le socialisme se rencontrent sur plus d'un point ; ils procèdent l'un et l'autre d'une méthode abstraite, partent d'un principe *à priori*, et peuvent aboutir logiquement au même terme : l'étatisme.

Le socialisme, en effet, est individualiste, en ce sens qu'il sacrifie l'organisation sociale traditionnelle au bonheur de l'individu, et qu'il subordonne l'utilité sociale à la justice.

Au surplus, raisonnons un peu.

Le corollaire constitutionnel de la métaphysique individualiste est, nous l'avons vu, le principe de la participation de chacun à l'élaboration de la loi, c'est-à-dire à la règle qui s'imposera à tous parce qu'elle aura été consentie.

Pratiquement la souveraineté s'exprime par le suffrage « qui lui-même formule la volonté générale : l'Etat est la personnification juridique de cette volonté générale (1) ».

Il s'ensuit que l'individu ne peut compter, pour défendre ses intérêts et pourvoir à ses besoins que sur lui-même ou sur la loi, c'est-à-dire sur l'Etat.

Or, il est, par définition, isolé : il ne peut déployer que des forces restreintes ; reste l'Etat, l'Etat tout-puissant : toute action intéressant l'intérêt collectif est le fait de la loi, sans qu'il y ait place pour « l'activité publique spontanée des citoyens et des institutions qu'ils peuvent créer (2) ».

C'est bien là que nous trouvons la preuve de l'équivalence théorique et pratique de l'individualisme et du socialisme : l'individualisme, en effet, exalte l'individu au point de le proclamer souverain sous prétexte de

1. Hauriou, *Droit Administratif*, p. 2.

2. Hauriou, *op. cit.*, p. 6.

liberté ; il pose par là le principe de l'étatisme : d'abord parce que la seule activité légitime est dévolue à la loi, ensuite parce que les cadres sociaux où l'individu devrait se mouvoir n'existent pas.

Autrement dit : l'individualisme, parti de droits abstraits, aboutit à les supprimer, en transférant logiquement à la Société des facultés dont les individus sont désormais incapables.

Or, c'est là tout le socialisme ; même principe : le droit individuel, même aboutissement : l'absorption de la vie sociale par la collectivité, c'est-à-dire par l'Etat.

La vérité, c'est que les droits de l'individu ne sont pas de pures catégories philosophiques *à priori*, pas plus que l'Etat ne doit ses facultés qu'à la volonté de ses ressortissants : l'Etat est le gardien de l'intérêt général et de l'utilité sociale, donnée essentiellement contingente, critérium de la légitimité de toutes ses entreprises. Quant aux droits de l'homme, ce sont des facultés, basées sur des intérêts certains, et qui sont devenues chacune au sein de la réalité sociale, un pouvoir légitime.

Voilà comment en posant comme principe le droit de l'Etat et de la société, on n'arrive pas pour cela à l'étatisme, car il y a place, au sein de la société, pour les institutions nécessaires à l'existence des droits, entendus comme facultés légitimes s'exerçant dans le sens de l'intérêt général.

Il est nécessaire de faire place, dans le droit public, aux institutions spontanées, sous peine de souffrir d'un étatisme opprimant et infécond et d'une centralisation

déplacée qui cause un malaise général et introduit la rigidité législative dans tous les domaines.

Bien entendu, l'Etat doit toujours rester le pivot du système, « l'institution des institutions », mais il ne doit pas être « nécessairement l'origine ni la fin dernière de toute activité publique » (1). Au surplus, l'institution spontanée, expression de la structure sociale, doit rester elle-même subordonnée à la législation générale. Simple organisation de fait, née de forces diverses, à l'occasion d'intérêts collectifs, elle ne tarde pas à être légitimée par une sorte de prescription, de reconnaissance tacite, pour devenir un état de droit, car le droit naît du fait.

Quant à la loi, elle doit être l'instrument de sauvegarde de l'intérêt général, en harmonie avec ce qui existe naturellement : comme l'a dit Montesquieu : « L'esprit des lois consiste dans les divers rapports que les lois peuvent avoir avec les diverses choses » (2).

.....
Culte exclusif de la loi, centralisation : voilà les caractéristiques de l'Etat moderne.

Mais elles sont la genèse d'un défaut capital qui nous intéresse de très près : nous voulons parler du fonctionnarisme.

S'il n'existe en effet, entre l'individu et l'Etat, aucune organisation intermédiaire, on trouve, d'un côté, un certain nombre d'hommes, incapables d'une coopéra-

1. Hauriou, *op. cit.*, p. 6.

2. *Esprit des lois*, Liv. I, ch. III.

tion inspirée par un intérêt collectif, et, de l'autre, l'Etat, fatalement conduit à envahir tous les domaines.

Or, soit par la logique des principes, soit par suite d'un mouvement d'opinion contemporain, on constate que c'est le cas de l'Etat moderne : il tend à pénétrer dans toutes les branches de la vie économique pour y installer son administration, et un nombre d'agents croissant de jour en jour.

C'est une cause de gêne pour le public, de stagnation pour l'activité, et d'accentuation de la dépendance pour le fonctionnaire.

§ 2

Faiblesses propres à l'Etat moderne.

Nous avons critiqué la tendance à l'étatisme : il ne faudrait pas en conclure, qu'à l'exemple de certains individualistes farouches, qui d'ailleurs ne voient pas toujours les conséquences de leurs doctrines, nous réclamions la démission de l'Etat : nos explications précédentes suffisent à nous faire éviter ce reproche : nous avons affirmé son droit primordial avant tout autre, et nous avons dit pourquoi, et dans quelles limites.

Nous croyons, en effet, qu'il a une mission essentielle à remplir, et qu'il est impossible de fixer *à priori* une limite à ses fonctions : c'est à l'expérience et aux nécessités occurrentes qu'il appartient de la poser, d'après le critérium inévitable de l'intérêt national ou de

l'utilité générale : c'est ce critérium que nous voudrions ne pas voir abandonner.

Or, il faut reconnaître qu'il est bien difficile à l'Etat moderne de ne pas s'en écarter, à cause des préoccupations de partis, si fréquentes dans l'Etat électif : il est obligé de suivre les vicissitudes politiques, de subir les préjugés successifs : il est, suivant l'expression de M. P. Leroy-Beaulieu, « la proie, tour à tour, de tous les engouements » (1) ; et l'engouement dure tout juste le temps qui s'écoule entre deux élections.

Il en résulte un manque de suite dans les idées, amenant le changement dans le personnel gouvernemental, la contradiction et l'incohérence dans la législation. Ces effets sont assurément très préjudiciables aux intérêts sociaux, mais ils ne nuisent pas moins à l'action de l'Etat qui s'exerce sans ménagement, sans souplesse, sans régularité et sans continuité dans l'effort (2). Ces défauts trouvent d'ailleurs une cause d'aggravation dans la partialité de l'Etat moderne, obligé de ménager le parti dont il émane, et de tout faire pour son maintien, sous peine de sombrer lui-même.

Ce n'est pas tout : les détenteurs du pouvoir connaissent la précarité de leur titre et en profitent pour exercer plus vite une activité nuisible, parce qu'irréfléchie, qui bouleverse l'administration.

Enfin, un autre vice de l'Etat moderne, qui dérive aussi de son caractère électif, c'est l'impossibilité pour

1. *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 62.

2. *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 66.

lui d'apercevoir les intérêts collectifs lointains, ou, tout au moins, d'y prêter son attention.

Ainsi donc : instabilité, partialité, précarité, telles sont les principales faiblesses de l'Etat moderne.

SECTION II

Crise du fonctionnarisme.

§ I

Nombre exagéré des agents : conséquences.

Il ne servirait de rien d'avoir exposé les éléments, les tendances et les faiblesses de l'Etat moderne, si nous ne devions en tirer parti au point de vue spécial qui nous occupe, et nous demander quelle est, dans notre administration forcément très compliquée, la situation des fonctionnaires.

Si nous voyons, depuis quelques années déjà, le courant syndicaliste les attirer, il est certain qu'ils ont voulu remédier à un certain mal : leurs raisons sont-elles les mêmes que celles des autres travailleurs ?

Evidemment, le terrain économique et le terrain administratif sont fort différents : d'un côté, nous trouvons en général la liberté, et, de l'autre, la contrainte ; de plus, les ouvriers souffrent d'une situation économique, tandis que les fonctionnaires portent le

poids d'un malaise politique : cependant, nous retrouvons un peu dans l'administration les raisons qui ont poussé les ouvriers à décupler leurs forces : l'oppression, l'organisation défectueuse du travail, la concurrence et l'insuffisance de rétribution.

L'Etat moderne, avons-nous vu, souffre d'une centralisation outrancière qui implique un fonctionnarisme exagéré : elle est due à la logique des principes, et à une tradition déplorable inaugurée par la Monarchie absolue. La Révolution la développa d'une façon décisive en morcelant les provinces sous prétexte de détruire l'esprit particulariste et de rapprocher l'administrateur de l'administré.

Quant au Premier Consul, il la porta à son comble. Il ne nous appartient pas de juger les motifs qui inspirèrent ces trois régimes successifs : la monarchie voulait accentuer l'unité nationale, la Révolution propager la politique nouvelle, Bonaparte instituer un instrument de règne.

Dans tous les cas le but fut atteint. Mais ce qui avait été un moyen d'y arriver n'aurait jamais dû apparaître comme un principe durable de gouvernement.

Or, c'est ce que les régimes ultérieurs n'ont pas su comprendre : le germe déposé s'est logiquement développé et les effets de la centralisation se sont fait sentir davantage, à mesure que les progrès réalisés créaient des besoins nouveaux, et que l'Etat se croyait le plus qualifié pour vaquer à leur satisfaction : elle fut doublée d'Etatisme.

Aussi le nombre des fonctionnaires s'est-il accru d'une

façon inouïe : ils étaient 180.000 en 1846, 243.000 en 1873, 745.000 en 1901, et, à l'heure actuelle, le chiffre de 900.000 doit être probablement dépassé.

Il est vrai qu'il faut y comprendre ceux des départements et des communes : mais ces groupements procèdent singulièrement de la nature de l'Etat, surtout si l'on songe que la tutelle administrative se change souvent en absorption, et que les agents des unités administratives secondaires sont, dans la majorité des cas, les plus précieux auxiliaires du pouvoir central.

La conséquence de la centralisation est donc l'existence d'une armée de fonctionnaires puissamment hiérarchisés.

Et cette armée n'est pas à la veille de se réduire, étant donné la tendance logique de l'Etat à accroître ses attributions en dehors de ce qui lui appartient nécessairement : sans parler de l'instruction à tous les degrés, une conséquence imprévue des lois d'assistance est de subordonner un très grand nombre de citoyens pour les faire rentrer dans les cadres de l'administration ; par le récent rachat du réseau de l'Ouest, l'Etat vient de mettre à sa disposition un grand nombre de fonctionnaires nouveaux. Et que dire des monopoles existants ou à créer, symptômes d'évolution vers le socialisme d'Etat ?

Certes : il y aurait beaucoup à dire sur la centralisation et l'Etatisme, considérés au point de vue des intérêts sociaux : la nation étouffe sous le réseau administratif, et l'Etat lui-même court quelque danger à continuer une méthode sur la défectuosité de laquelle les constatations budgétaires auraient dû depuis longtemps l'éclairer.

Mais examinons la question sous le rapport de la situation des fonctionnaires : il est évident que les ressources de l'Etat, comparées à leur nombre, ne suffisent pas à les rétribuer convenablement, du moins au bas de la hiérarchie. Or, les humbles fonctionnaires sont^t pléthore, d'autant plus que la nature des services dont l'Etat a 'tendance à se charger implique surtout des fonctions subalternes : contre un patron ordinaire ils se coaliseraient ; quoi d'étonnant qu'ils songent à le faire contre l'administration ? et quelle bonne raison peut bien invoquer l'Etat, lorsque la mise en régie du service dont ils font partie n'était pas commandée par un intérêt certain ?

Nous accordons, il est vrai, que la question ne se présente pas toujours ainsi : il y a des fonctionnaires très peu payés dans des administrations reconnues indispensables comme celles des Postes et des Ponts et chaussées : mais si, d'une part, les facteurs et les cantonniers touchent un salaire insuffisant, et si, d'autre part, leur nombre est irréductible, leur médiocre situation n'est-elle pas due en grande partie à l'absorption des ressources par des régies inutiles ?

Constatons le fait, et, sans prendre partie, pour le moment, sur la légalité des moyens choisis par ces agents, enregistrons en toute franchise une des causes de la crise : à l'Etat d'en prendre largement sa part de responsabilité.

§ 2

Népotisme et ingérences politiques.

Etatisme, pléthore d'agents, traitements insuffisants, avons-nous dit.

Mais, du moins, nous avons supposé que chacun était nécessaire à la place qu'il occupait.

Que dire alors de ceux qui émargent sans fonction, ou dont la fonction est purement inutile ?

Il en existe : et ils doivent leur situation à une plaie de l'Etat moderne : le népotisme.

L'Etat électif doit chercher des appuis qui n'existent pas sans récompense : le ministre doit plaire à l'élu, l'élu à l'électeur, et cela suffit à lever une armée de protégés qui viendra grossir encore les cadres débordants de l'administration : s'il n'y a pas de situations vacantes on en créera, et si le privilégié est incompetent, on le paiera pour qu'il s'abstienne.

Lorsqu'un ministre arrive au pouvoir, c'est toute une légion nouvelle qu'il installe avec lui, dans des postes créés le plus souvent pour satisfaire ces favoris ; et lorsque l'Etoile du Cabinet commence à pâlir au Parlement, il semble que ces heureux d'un jour devraient suivre le maître dans sa disgrâce ; mais non ; le testament du ministre a prévenu la débâcle, qui signifie pour eux : avancement ; ils sont déjà pourvus de situations à

l'abri des vicissitudes politiques. Faut-il s'étonner, alors, que les véritables intéressés, les fonctionnaires de carrière, cherchent dans la législation, mais peut-être à côté de la légalité, un moyen d'enrayer ces ascensions injustifiées ?

Il est de fait que leurs syndicats et associations n'ont pas seulement pour but le relèvement du traitement ; bien au contraire, la pratique nous révèle que les résultats les plus intéressants ont été surtout des révocations de nominations et d'avancements scandaleux.

Le népotisme est donc une des principales causes de la crise : et l'on peut juger de son importance, si l'on se rappelle que l'instabilité est un défaut capital de l'Etat moderne : grâce à lui les faits que nous critiquons augmentent en fréquence.

Ecoutons M. P. Leroy-Beaulieu (1). « Tous les pouvoirs, sortant d'élections qui se déjugent souvent, le personnel qui représente l'Etat est très variable. Autrefois, l'instabilité n'atteignait que les ministres et certaines hautes fonctions bien rémunérées ; elle tend maintenant à pénétrer le corps administratif tout entier. La lutte politique, dans la plupart des pays, se livrant entre deux corps de doctrines, sans doute, mais surtout entre deux armées de politiciens avides, la plupart sans ressources et affamés, il en résulte que le triomphe de chaque camp doit amener une épuration générale ».

Et plus loin (2) : « Les Etats modernes ont, comme

1. *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 65 et s.

2. *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 69 et s.

certaines monarchies de l'Orient, un personnel variable, et qui tend chaque jour à le devenir davantage : il en dérive les mêmes effets : la dissolution administrative et le pillage des ressources publiques... On s'approprie le bien de la communauté par des créations de places superflues, par la mise à la retraite prématurée de fonctionnaires parfaitement valides et capables. De là, en France, les 100 millions d'augmentation du chiffre annuel des pensions depuis quinze ans ; de là encore, l'institution de 200.000 fonctionnaires nouveaux, au moins, dans la même période » (1).

Le népotisme et les places inutiles ne sont pas les seules plaies dont souffrent les fonctionnaires : il y en a une autre, cause peut-être des deux premières : c'est l'ingérence politique.

Faut-il s'en étonner, puisque les élus de la nation sont devenus chacun de puissants personnages dont l'autorité est sans contrepoids ? Eux seuls ont la souveraineté ; leurs désirs ne sont-ils pas des ordres ? Et n'ont-ils pas à leur disposition les ministres et l'administration pour payer les services électoraux ?

Leur action est tellement néfaste, que les groupements de fonctionnaires ont principalement pour but de lutter contre elle.

Nous verrons d'ailleurs le délicat problème qu'ils ont ainsi posé, et combien la solution en est difficile : c'est

1. M. Leroy-Beaulieu parle de la période comprise entre 1885 et 1900. Il est facile de tirer la conclusion pour les années ultérieures.

une preuve que la question dont nous entreprenons l'étude n'est pas purement économique ; elle intéresse certainement le droit, mais elle est surtout politique, comme étant étroitement liée à certaines particularités de notre droit public.

CHAPITRE II

LES FAITS. LES GROUPEMENTS FORMÉS. L'ATTITUDE DU PARLEMENT ET DES GOUVERNEMENTS

Nous allons passer sommairement en revue, dans ce chapitre, les organisations diverses fondées par les fonctionnaires, les débats auxquels elles ont donné lieu, et les actes ministériels qu'elles ont occasionnés (1).

§ 1

Fonctionnaires des Travaux Publics.

Les groupements formés au sein de l'administration des Travaux publics, ne sont pas les plus importants, mais il convient de commencer par eux, parce qu'ils furent les premiers. Les conducteurs des ponts et chaussées peuvent, en effet, être considérés comme des pionniers : leur union qui ne fut d'abord qu'un cercle

1: V. Cahen. *Revue Bleue*, juin-août 1905.

amical, puis une société de secours mutuels, compte aujourd'hui plus de cinquante ans d'existence ; elle ne se contente plus, comme autrefois, d'être un simple organe de liaison entre ses membres, destiné à entretenir des liens de camaraderie ou à enregistrer les mouvements intervenus dans le personnel : elle réclame des réformes, et ses demandes sont prises en considération par l'autorité supérieure.

Ce germe d'organisation s'est d'ailleurs singulièrement développé : il existe aujourd'hui une association des personnels des Travaux publics, divisée en plusieurs groupes formés par les commis des Ponts et chaussées, les contrôleurs comptables, les commissaires de surveillance administrative des chemins de fer (1), les ingénieurs des Ponts et chaussées et des Mines, et enfin les fonctionnaires de l'Administration centrale du Ministère, réunis seulement depuis 1905.

Soit, au total, 4.500 membres, c'est-à-dire les deux tiers des agents.

Ce groupement inquiétait déjà le gouvernement en 1888, puisque M. Emile Loubet, alors ministre des Travaux publics, écrivait dans une circulaire : « Le gouvernement ne saurait, sans abdiquer sa légitime autorité, admettre que les agents d'une administration publique établissent une fédération destinée à opposer un pouvoir plus ou moins occulte au pouvoir légal. » Mais lorsque la question des syndicats d'employés des Travaux publics s'est posée avec une certaine acuité, c'est à propos des ouvriers des chemins de fer.

1. 300 associés sur 320 agents.

Voici à quelle occasion :

Un congrès des employés de chemins de fer devant se tenir à Paris vers le mois de juin de l'année 1894, les Compagnies se montrèrent très parcimonieuses au point de vue des congés accordés aux délégués.

Cela donna l'idée à M. Salis de poser une question au ministre des Travaux publics, M. Jonnart, dans la séance du 22 mai 1894.

La question fut bientôt élargie, transformée en interpellation par M. Jourde, et le ministre fut aussi amené à s'expliquer sur les syndicats des ouvriers et employés des chemins de fer.

Dans sa réponse, M. Jonnart ne méconnut pas le droit des employés des Compagnies. En ce qui concerne ceux de l'Etat, il fit observer, en rappelant les déclarations faites par M. J. Roche en 1891, que si ce droit appartenait aux ouvriers ordinaires, il devait être refusé aux ouvriers commissionnés, dont la situation est réglée chaque année par le budget. Il ajouta qu'ils n'étaient pas à plaindre autant qu'on voulait bien le dire, puisqu'ils avaient pour garantie la sollicitude du Parlement.

Le résultat fut la chute du Ministère Casimir-Périer auquel appartenait M. Jonnart.

Ce n'est ensuite qu'en 1903 que le gouvernement a dû s'occuper de nouveau des groupements des employés des Travaux publics, à l'occasion des syndicats de cantonniers (1).

1. Il existe d'ailleurs des associations de cantonniers en dehors des syndicats.

C'est le 12 janvier 1903 que M. Combes, alors ministre de l'Intérieur, d'accord avec M. Vallé, garde des sceaux, envoya aux préfets une circulaire pour les interdire. M. Maruéjols, ministre des Travaux publics en fit autant le 31 janvier.

M. Combes invoque l'arrêt de la Cour de cassation de 1885 refusant la liberté syndicale aux médecins, sous prétexte que la loi de 1884 n'a prévu que les professions industrielles, agricoles ou commerciales.

Il se base sur l'analogie de la situation des cantonniers, et termine en disant que le syndicat illégal pourra se transformer en association.

§ 2

Fonctionnaires de l'Administration des Finances.

L'idée de l'association appartient aux agents des contributions indirectes.

Vers la fin de 1902, un fonctionnaire en retraite eut l'idée de fonder un bulletin et une association.

Soupçonnant un but intéressé, quelques agents lancèrent un appel, et posèrent les bases d'un groupement le 19 avril 1903 : en février 1905 l'association comprenait 8.000 membres sur 11.000 employés.

Les autorités supérieures se montrèrent très défavorables, malgré le patronage de plusieurs parlementaires, et la bienveillance de la commission du budget qui consentit à recevoir des délégués.

En 1904, le directeur général fit des remontrances aux promoteurs du mouvement, et, un an plus tard, on déplaçait le président de l'union et plusieurs présidents locaux, pour s'être livrés aux indiscretions d'un journaliste.

Grâce à des interventions parlementaires, les punitions furent levées, les agents déplacés furent réintégrés, et, il faut croire que bien des craintes s'étaient évanouies, puisque, en 1905, le directeur général accompagnait le ministre à un banquet.

Concurremment à ce mouvement, les agents des douanes essayèrent de s'organiser en 1904 : le malheur voulut que les promoteurs, résidant tous à Bordeaux fussent dispersés quinze jours après leur tentative, pour être envoyés aux quatre coins de la France. Ces fonctionnaires ont, il est vrai, dans la suite, fondé une union, qui tenait un Congrès au mois de mars dernier.

§ 3

Fonctionnaires des Postes

L'Association générale des agents des Postes et Télégraphes s'est fondée en 1900, sans aucune objection du sous-secrétaire d'Etat.

Elle comprenait en 1905 13.500 membres.

Elle a pour but d'étudier et de signaler les réformes tendant à l'amélioration et à la simplification du service, et d'assurer la situation des adhérents. Pour évi-

ter les intrigues et les influences hiérarchiques, elle a refusé son entrée à de nombreux fonctionnaires, à partir d'un certain grade, ce qui a provoqué parmi eux un mouvement parallèle : unis à certains mécontents de la première catégorie, ils ont fondé un second groupement qui réunissait 12.000 membres en 1904. Cela fait deux associations subdivisées en huit groupes, d'après l'emploi assigné aux divers adhérents, mais ne comprenant que les agents des Postes et Télégraphes : les sous-agents ont leur groupement distinct, coalition de 33.000 individus, c'est-à-dire les $\frac{3}{4}$ du nombre total : ce n'est pas un syndicat non plus, mais ce fait est dû à l'intervention de M. Millerand qui conseilla de garder la forme de l'association. En revanche, les ouvriers des Postes sont syndiqués et affiliés à la Bourse du Travail.

Voilà, sommairement indiquée, l'organisation des postiers : on se trouve en présence d'une coalition de 60.000 agents obéissant à une même idée ; et, pour prouver qu'ils savent agir au besoin, il est peut-être bon de rappeler qu'en 1899 et en 1906, la troupe dut suppléer à Paris les facteurs grévistes dans la distribution des correspondances.

Le mouvement a d'ailleurs ému plus d'une fois le gouvernement et les chambres : c'est ainsi qu'en 1891, une circulaire du Directeur des Postes manifestait les premières inquiétudes, bien avant la fondation de l'Association.

Le 17 novembre de la même année, au cours de la discussion du budget, M. J. Roche, ministre du Commerce, répondait à une question de M. Dumay sur « les

améliorations qu'il y a lieu d'apporter au personnel si travailleur et si dévoué des Postes et Télégraphes » et notamment « sur celle qui a trait à la liberté qu'on peut laisser à ces fonctionnaires en dehors de leur service. » Il déclarait qu'il ne reconnaissait pas aux agents de l'Etat le droit de mettre à exécution la loi de 1884, parce que ces agents ne sont pas, comme les ouvriers, en face d'un intérêt privé, mais en présence de l'intérêt général, représenté par le gouvernement et les chambres : dès lors, l'usage de la liberté syndicale prendrait, de leur part, le caractère d'une lutte organisée contre la nation et les pouvoirs publics.

La Chambre donna d'ailleurs sa sanction à ces déclarations : trois ans plus tard elle devait se déjuger, ainsi que nous l'avons exposé. Qu'il nous suffise enfin de rappeler les difficultés que dut traverser M. Barthou en 1906, à l'occasion des agents révoqués (1).

§ 4

Instituteurs

Les groupements universitaires, sont, à notre avis, les plus importants, et les plus féconds en enseignements.

1. Pour la dernière grève, V. ch. VII.

Le mouvement associationniste a été surtout provoqué chez les instituteurs par d'anciens élèves des Ecoles normales, réunis en cercles ou amicales : le but principal de ces organisations fut à l'origine, le resserrement des anciens liens de camaraderie, dans des réunions périodiques ou des banquets.

Evidemment, ces intentions étaient des plus louables, mais il était impossible que, dans ces réunions, on n'abordât que des questions sans intérêt : il existait un courant irrésistible en faveur de la liberté d'association, la propagande syndicaliste et socialiste sévissait partout, le prolétariat s'agitait : Il ne faut pas s'étonner que les instituteurs aient pris part au mouvement : par leur éducation, ce sont des intellectuels, dans le sens péjoratif du mot, c'est-à-dire des hommes faciles à séduire par une idée, d'autant plus faciles à séduire, même, que cette idée s'éloigne davantage des réalités pour engendrer des conceptions sociales *à priori* : Partis de très bas, ils sont très fiers de leurs connaissances, et se croient autorisés à beaucoup sacrifier à un ensemble d'opinions et de préjugés. Ils y voient même la vérité, parce qu'ils y ont accédé trop brusquement et que rien, ni en eux-mêmes, ni autour d'eux, ne leur permet de les contrôler : c'est ainsi qu'ils ont cru à bien des erreurs socialistes.

Il y a plus : par leur origine, ils se rapprochent des ouvriers : aussi n'ont-ils pas tardé à se considérer comme formant une sorte de prolétariat intellectuel ayant les mêmes intérêts à défendre, et, pour que l'assimilation fût complète, ils ont eu recours aux mêmes moyens,

rêvant peut-être de devenir les initiateurs de ce prolétariat ainsi élargi (1).

Quoi qu'il en soit, leurs amicales groupent plus de 90.000 adhérents répartis en associations départementales et en fédérations.

Déjà en 1887, ils inquiétaient le gouvernement, et M. Spuller écrivait une circulaire où il s'élevait contre les groupements de fonctionnaires : « L'autonomie des fonctionnaires, dit-il, a un autre nom : elle s'appelle l'anarchie ; l'autonomie des sociétés de fonctionnaires, ce serait l'anarchie organisée ».

Cela n'arrêta d'ailleurs pas les instituteurs, et nous voyons M. Bourgeois, le 3 août 1892, réitérer les mêmes défenses après un congrès tenu à Avignon.

L'année suivante, M. Combes, à l'occasion d'une association formée par des professeurs de dessin, écrivait le 13 décembre au vice-recteur de l'Académie de Paris, une lettre prohibant toute association qui n'aurait pas simplement un but philanthropique ou pédagogique.

Le 30 janvier 1897, M. Rambaud revenait à la charge, en se basant sur la distinction essentielle à faire entre un patron et l'Etat, d'une part, l'ouvrier et le fonctionnaire, d'autre part ; et c'est dans le même sens qu'il répondait à l'interpellation qui lui était adressée le 22 mars suivant.

Depuis cette époque le mouvement n'a fait que progresser, et les amicales ont tenté de se transformer en syndicats : sans rechercher les motifs et les conséquen-

1. Il existe, il est vrai, des associations dans l'enseignement secondaire et même dans l'enseignement supérieur, surtout parmi les professeurs des facultés des lettres.

ces de cette manœuvre, bornons-nous simplement à la constater :

L'idée est partie du Var.

Le Cercle des Instituteurs du Var, fondé en 1893, commença la campagne syndicaliste en 1903 dans son bulletin mensuel : les promoteurs jugeaient que, soit à cause de l'esprit bourgeois qui anime la loi de 1901, soit à raison des avantages que présente celle de 1884, il y avait lieu de former désormais des syndicats d'instituteurs : à l'objection tirée de leur qualité de fonctionnaires, ils répondaient qu'ils n'avaient aucune participation à la puissance publique, fidèles en cela à une distinction formulée par divers jurisconsultes.

La transformation de l'Amicale en Syndicat fut décidée dans le Congrès du Var tenu à Toulon le 29 mai 1904 et les statuts déposés le 16 juin. Bientôt après, le Syndicat de Toulon recevait l'adhésion des Amicales de Draguignan et de Brignoles et le nouveau groupement fêta sa naissance dans un banquet auquel prenaient part l'inspecteur d'Académie et l'inspecteur primaire.

Le 24 février 1905, nouveau banquet à Draguignan, sous la présidence du préfet qui poussa la bienveillance, ainsi que l'inspecteur d'Académie, jusqu'à porter un toast à la prospérité du syndicat.

Entre temps, celui-ci avait envoyé trois délégués à la Bourse du Travail de Toulon.

Encouragées par cette demi-complicité ou cette tolérance de l'administration, les Amicales des Pyrénées-Orientales imitèrent celles du Var le 9 mars 1905.

Le mouvement de transformation s'étendait d'ailleurs

un peu partout, lorsque, le 13 août 1905, une réunion générale tenue à Paris se termina par le vœu de voir s'opérer la transformation de l' « Emancipation de l'instituteur » en « Fédération nationale des syndicats d'instituteurs et d'institutrices de France et des Colonies ».

Le 12 octobre, dépôt des statuts; refus du préfet de la Seine, suivi d'une assignation devant le tribunal correctionnel pour le 4 novembre.

Trois jours plus tard, M. Bienvenu-Martin, ministre de l'Instruction publique, répondait à une interpellation, dans le même sens que ses prédécesseurs, et envoyait une circulaire conforme à ses déclarations, d'accord en cela avec le ministre du Commerce, M. Dubief.

M. Rouvier, président du Conseil, ajouta, dans une énergique intervention, qu'autoriser les syndicats de fonctionnaires serait provoquer la fin « de tout régime régulier et normal ». M. Dubief vint ensuite atténuer l'effet de ces paroles.

Le même jour, M. Gauthier (de Clagny) formulait une proposition d'amnistie, et M. Cruppi déposait son rapport le 13 novembre, au nom de la Commission des réformes judiciaires.

En présence de ces faits, le tribunal, faisant droit aux conclusions du substitut, renvoya *sine die* l'affaire des instituteurs poursuivis.

Il existait, à cette date, des syndicats dans huit départements. Les amicales discutaient la transformation, à laquelle l'unanimité n'était point acquise.

C'est alors que les instituteurs syndicalistes firent

paraître leur manifeste (1). Se basant sur ce fait qu'aucun texte n'autorise ni ne prohibe le syndicat, que les instituteurs ne détiennent aucune portion de la puissance publique, et « que la forme syndicale de leurs groupements corporatifs est conforme à l'évolution républicaine et à l'organisation démocratique de l'enseignement primaire », ils demandent au pouvoir législatif de reconnaître aux associations professionnelles d'instituteurs la capacité syndicale.

Bien entendu, le Parlement n'a pas statué, et : *adhuc sub judice lis est*.

Le projet Guyot-Dessaigne (2), présenté le 11 mars 1907, prévoit cependant les associations de fonctionnaires ; mais il est loin de donner satisfaction aux instituteurs qui ne veulent pas former une caste à part ; ils entendent bien se solidariser avec les différents organismes ouvriers, en vue d'assurer l'ascension de tout le « prolétariat » administratif et industriel.

Aussi, le Congrès de la Fédération nationale des instituteurs, qui eut lieu à Nantes quelque temps après le dépôt du projet, décida-t-il à l'unanimité l'affiliation à la Confédération générale du Travail, « expression vivante et agissante de la solidarité prolétarienne ».

Ces événements furent précédés d'un mémoire violent adressé à M. Clemenceau, et suivis de la citation de M. Nègre, secrétaire général des syndicats d'instituteurs, devant le Conseil départemental de la Seine.

1. Décembre 1905.

2. V. *infra*, Ch. VII et annexes.

Nègre fut acquitté, mais M. Briand, ministre de l'Instruction publique, maintint l'arrêté de révocation pris par le préfet de la Seine, en se basant sur le caractère non impératif de l'avis du Conseil, et en alléguant la grande part de responsabilité de M. Nègre dans l'adhésion à la C. G. T. et la lettre ouverte à M. Clemenceau (1).

§ 5

Autres groupements.

Qu'il nous suffise d'énumérer les autres organisations de fonctionnaires :

Signalons :

1^o La ligue des employés de l'octroi de Paris, fondée en 1889 avec l'appui de quelques conseillers municipaux. Elle est puissante et comprend 3.200 adhérents divisés en deux groupes, dont l'un est plus nettement syndical.

2^o Les Unions du petit personnel des Ministères, du Conseil d'Etat, des Palais nationaux, de la Bibliothèque nationale ; la Fédération des associations professionnelles des Ministères, fondée en 1904.

3^o L'Association des petits fonctionnaires, fondée en 1905, qui réunit plus de 2.000 membres.

1. V. Détails, *infra*, ch. VII. Le Conseil d'Etat vient de rejeter le pourvoi de M. Nègre.

4° La Fédération nationale républicaine des fonctionnaires et employés de l'administration publique.

5° Les tentatives de syndicats des travailleurs municipaux.

Les égoutiers de la Ville de Paris avaient formé un syndicat.

Maltraité par le journal l'*Eclair*, celui-ci assigna le gérant devant le tribunal correctionnel. L'avocat prétendit que les représentants du syndicat n'avaient pas qualité pour intenter une telle action, puisqu'ils agissaient au nom d'un groupement illégal. Le Ministère public fit siennes ces conclusions et le tribunal les adopta dans un jugement du 8 juillet 1903 (*Gaz. Trib.* du 9).

6° Les syndicats des ouvriers des arsenaux et des ports, encouragés par les circulaires de MM. André (mars 1902) et Pelletan (25 octobre 1902), qui invitaient leurs subordonnés à entrer en relation avec les représentants de ces groupements.

7° La Fédération des cantonniers et éclusiers de France et d'Algérie qui groupe 60.000 agents répartis en associations départementales.

8° Le Comité central pour la défense du droit syndical des salariés de l'Etat, des Départements et des Communes qui, au mois de mars 1907, adressa un mémoire à M. Clemenceau pour réclamer la liberté syndicale. Il s'attira du Président du Conseil une réponse énergique contenant une fin de non-recevoir catégorique.

§ 6

Idée sommaire de l'organisation de ces groupements (1).

Les organisations de fonctionnaires appliquent deux modes de constitution : le principe centraliste, et le principe fédéraliste.

Avec le premier, tout le pouvoir de direction est confié à un conseil résidant à Paris : ce conseil est souverain et les comités locaux n'existent que pour instruire les affaires locales et ne pas froisser la vanité ; leur compétence est minutieusement délimitée et, pour tout ce qui n'y rentre pas, ils doivent s'effacer devant le conseil central ; c'est le meilleur moyen d'éviter les divisions. Telle est, notamment, la constitution des associations des postes, des contributions indirectes et des ponts et chaussées.

D'autres associations, parmi lesquelles celles des instituteurs, des cantonniers et des employés d'octrois, préfèrent la fédération : les sociétés locales autonomes envoient des délégués au siège de la fédération, où ils élisent un bureau parmi eux : bureau et délégués sont d'ailleurs renouvelés obligatoirement à époques fixes.

Dans ce système, les groupements locaux sont, en principe, souverains, exception faite pour l'obligation de respecter les décisions de la fédération.

1. V. Cahen. *Revue Bleue*, juin-août 1905.

Cette indépendance n'exclut pas l'unité, car il existe en fait dans chaque fédération des autorités possédant une influence prépondérante : parfois même elle est incarnée par un seul homme, comme chez les cantonniers et les employés d'octroi.

Au contraire, dans les associations unitaires, on empêche l'accaparement : c'est ainsi que dans l'union des ponts et chaussées, le président ne conserve ses fonctions qu'un an ; dans les postes, le comité agit collectivement, par l'organe du Président et du Secrétaire : il est même question de supprimer la présidence.

Quelle que soit d'ailleurs l'organisation de ces groupements, l'unité presque complète est partout réalisée par l'esprit de corps et l'idéal commun. Certes, on n'évite pas les rivalités, mais toutes les divisions s'évanouissent devant le but à atteindre contre l'ennemi commun.

Au surplus, cette solidarité est tellement parfaite qu'elle dépasse les intérêts particuliers de tel ou tel corps pour englober en un seul groupement non seulement les agents d'une administration distincte, mais encore les fonctionnaires ressortissant à des services différents.

Depuis 1903, en effet, il existe une « Fédération générale des Associations professionnelles des employés civils de l'Etat », fondée à la faveur de l'indécision gouvernementale, ou même de l'appui moral du Ministère Combes. Ce fut pour les fonctionnaires, suivant l'expression de M. Paul Boncour, « l'avant-dernière étape

qui les séparait encore du syndicalisme pur » (1).

Voici comment elle fut fondée :

A la fin de 1904, les diverses associations de fonctionnaires résolurent d'étudier les réformes à introduire dans le régime des pensions : une réunion eut lieu à cet effet le 27 novembre à l'Hôtel des Sociétés savantes, à l'issue de laquelle on nomma une commission provisoire chargée de poursuivre les études projetées.

En même temps, l'Union des Contributions indirectes fit appel à celles des Postes et des Travaux publics en vue de protester contre des mesures disciplinaires dont avaient souffert certains de ses membres.

Cette coopération pour ainsi dire accidentelle engendra bientôt l'idée d'une action collective durable, et d'un groupement permanent de coordination : la question fut étudiée par la commission provisoire en même temps que le régime des pensions, et, au mois d'avril 1905, malgré les craintes et les défiances, la Fédération générale était constituée.

Son but est « de développer les sentiments de solidarité qui s'affirment de plus en plus entre tous les travailleurs, de défendre les intérêts moraux et matériels communs aux divers groupements et de sauvegarder la dignité de leurs membres ».

Conformément au principe fédéraliste, chaque association, autonome quant à sa propre administration, doit s'incliner devant les décisions fédérales.

On se trouvait dès l'origine, au dire de M. G. Cahen

1. *Les syndicats de fonctionnaires*, p. 8.

en présence d'une coalition de 90.000 agents, ce qui inspirait à cet auteur la réflexion suivante : « C'est une puissance qui se révèle ! Les forces éparses s'agglomèrent ; les groupes s'organisent. Et la loi de solidarité coordonne tous ces efforts en vue d'un progrès commun ». Et il ajoutait : « Si les sous-agents des Postes et les instituteurs donnent leur adhésion, ce sera une armée de 215.000 agents commandés par 30 hommes » (1).

Que cette armée cherche à provoquer de sérieuses réformes, peut-être même des transformations profondes dans notre système administratif, ce n'est pas douteux ; nous aurons d'ailleurs à dégager les intentions des fonctionnaires syndicalistes et à les juger. Ce sera beaucoup plus facile assurément que de préciser la ligne de conduite adoptée par les chambres et le gouvernement, qui ont toujours fait preuve de la plus parfaite incohérence.

Si nous n'avions, pour la constater, que des projets ou propositions de lois, nous pourrions à la rigueur nous l'expliquer, à raison des divergences d'opinion qui caractérisent leurs auteurs. Mais nous voyons la Chambre changer d'avis à trois ans de distance (1891-94).

En ce qui concerne les gouvernements, il faut distinguer : les modérés sont assez catégoriques et refusent le droit au syndicat, depuis M. Loubet en 1888 jusqu'à M. Rambaud, en passant par M. Trarieux, garde des

1. *Revue bleue*, juin-août 1905.

sceaux du Ministère Ribot, qui déposait un projet de loi (1) en 1895.

Quant aux Cabinets radicaux de ces dernières années, ils ont paru être du même avis que leurs devanciers, tout en n'osant pas heurter de front le mouvement syndical : il n'est pas douteux, par exemple, que M. Combes n'agissait pas en 1903 comme en 1893, et que M. Clemenceau n'était pas dans le même état d'esprit lorsqu'il répondait aux meneurs syndicalistes, et lorsqu'il approuvait le dernier projet soumis aux Chambres.

Il faut noter aussi que certains ministres n'ont pas d'opinion bien déterminée : tels M. Dubief qui devait singulièrement atténuer ses idées de publiciste, pour suivre M. Rouvier à la séance du 7 novembre 1905 ou M. Barthou qui n'est pas absolument défavorable au mouvement syndicaliste.

Toutes ces circonstances embrouillent à souhait la question : aussi, loin de chercher à prévoir comment elle sera solutionnée, contentons-nous d'analyser les faits que nous avons présentés, au double point de vue politique et juridique (2).

1. Ce projet fut d'ailleurs retiré par M. Bourgeois, l'année suivante.

2. Projets et propositions de lois tendant à modifier la loi du 24 mars 1884, déposés avant le rapport Barthou de 1903.

Proposition. Colvafru, 21 juin 1886.

» Léveillé, 8 juillet 1890.

» Millerand, 14 octobre 1902.

» Dejeante, Allard, Bouveri, 14 oct. 1902.

» Vaillant, 26 janvier 1903.

Ces propositions sont extensives de la loi de 1884.

Proposition Marcel Barthe. 3 février 1896.

» Merlin-Cordelet, 21 décembre 1894.

» Lemire, 3 juillet 1902.

(restrictives de la loi de 1884).

Projet Trarieux, 4 mars 1895. Rapport Demole 10 juin 1895.

V. *infra*, chap. VII et annexes.

CHAPITRE III

BUT ET TENDANCES DES GROUPEMENTS DE FONCTIONNAIRES

Les groupements de fonctionnaires ne se présentent pas tous avec un programme bien défini ou une parfaite netteté d'attitude, bien que de nombreuses revendications soient clairement affirmées par leurs manifestes et les écrits de certains auteurs.

Ces revendications ne sont pas, il est vrai, les banales réclamations qu'adressent tous les jours des ouvriers à leur patron : la question est plus haute, et si quelques théoriciens ne voient dans les organisations formées qu'un moyen d'atténuer certains défauts de l'administration, moyens d'ailleurs compatibles avec le fonctionnement traditionnel des services qu'ils indiquent, d'autres, au contraire, en font le prélude de transformations profondes dans la constitution de la société et l'acheminement vers la réalisation des visées socialistes. C'est par eux, surtout, que nous sommes avertis de l'importance du mouvement, mais il ne faut pas croire que leurs doctrines soient de pures spéculations, car elles rejoignent les intentions manifestées par certains groupe-

ments, et notamment par celui des instituteurs. Nous l'avons d'ailleurs désigné comme étant le plus intéressant, à raison du rôle qu'il prétend jouer dans l'organisation syndicaliste.

Nous sommes donc en présence de plusieurs tendances, que nous allons analyser dans les paragraphes suivants en recherchant quelle est — *lato sensu* — la raison d'être des associations et syndicats de fonctionnaires (1).

SECTION I

L'organisation sans arrière-pensée de transformations politiques. Le groupement coexistant avec l'organisation traditionnelle.

Nous allons résoudre la question de la possibilité de cette coexistence en analysant les desiderata minima des groupements et les motifs de leur action.

Les premières associations furent certainement fondées dans un esprit de grande modération : il est vrai que des progrès ont été accomplis et que nous sommes à l'heure actuelle bien loin du cercle amical qui réunissait quelques anciens camarades : il est devenu association, et l'association cherche elle-même, pour des raisons que nous examinerons en détail, à enfanter le syndicat.

1. Sauf le point de vue juridique.

Est-ce à dire que ce processus soit l'indice d'une aggravation des intentions primitives ? Ce n'est pas un résultat nécessaire. Evidemment, les groupements ont beaucoup plus d'audace, mais leur forme n'a qu'une influence secondaire, croyons-nous, sur leurs modes d'action. Quel que soit leur nom, ils formulent les mêmes plaintes, conçues à l'occasion de certains faits qui ont motivé leur naissance.

Ces faits, nous en avons indiqué un certain nombre dans notre premier chapitre, et M. G. Cahen les expose longuement dans la *Revue Bleue* (1) : « Peuple de fonctionnaires, peuple de laquais », s'écrie-t-il en rappelant l'expression de P. L. Courier. Il a raison.

Le fonctionnarisme exagéré est un corollaire de la démocratie, et le vice se fait sentir avec beaucoup plus d'acuité dans un pays comme la France où la situation juridique des fonctionnaires n'est pour ainsi dire pas réglée.

Cette lacune législative laisse la place à toutes les intrigues dans la formation des cadres administratifs dont les membres du Parlement sont les grands pourvoyeurs, en passant par les antichambres ministérielles, les préfectures et les sous-préfectures.

Sans doute il existe des concours, mais aucun n'est exempt de l'ingérence administrative, puisque tout candidat doit recevoir l'autorisation de se présenter ! or elle n'est accordée qu'après une enquête absolument étrangère à l'objet du concours, et où les préoccupa-

1. Année 1905, du 3 juin au 19 août.

tions d'honorabilité et de moralité n'occupent assurément que le second plan.

Au surplus la plupart des emplois sont accordés en dehors du concours : c'est affaire politique.

Il en est de même de la surveillance des fonctionnaires : il est certain que le contrôle hiérarchique portant sur leurs capacités passe après celui des agents politiques préoccupés de leur conduite politique ; de là une série d'injustices et de mécontentements.

Il faudrait une réforme. Mais elle est impossible, car nul ne veut en prendre l'initiative : le gouvernement est trop intéressé au maintien de l'état de choses actuel pour restreindre sa liberté en matière de nominations d'avancement et de contrôle ; quant aux membres du Parlement, ils n'ont pas le courage de s'enlever la possibilité de reconnaître des services ou d'exercer une vengeance. Les fonctionnaires ont aperçu les causes de cette inactivité, et ont voulu remplacer l'insuffisance législative par une action efficace : ils se sont associés afin d'assurer leur situation matérielle, et de sauvegarder, dans la mesure du possible, leur dignité et leur indépendance.

Isolés, ils subissaient le joug des agents politiques, pour qui la capacité professionnelle s'effaçait devant l'attitude politique : préfets et députés embrigadaient ainsi des légions d'électeurs.

Les fonctionnaires, bien légitimement d'ailleurs, ont essayé de s'affranchir de cette obéissance passive arbitrairement imposée en dehors des devoirs professionnels : le but est excellent, mais sera-t-il atteint ? Il semble

bien que ce genre de contrainte durera, car au lieu de molester des individus isolés, il s'emparera du groupement entier : ainsi l'ingérence politique ne sera pas évitée.

Et ceci n'est pas une prévision, c'est un fait, attesté par les relations constantes des associations de fonctionnaires avec les membres du Parlement.

N'avons-nous pas vu, en effet, l'Union des contributions indirectes se faire entendre par la Commission du budget, lors de ses difficultés avec le directeur général, et son président réintégré dans ses fonctions, à Paris, sur l'intervention de quelques députés ? Les rapporteurs du budget se sont faits mainte fois l'organe des revendications syndicalistes (tel M. Sembat, lorsqu'il s'occupait du budget des postes) et il n'est pas de groupement defonctionnaires qui ne soit officiellement placé sous le patronage de quelques députés ou sénateurs.

C'est là une erreur de principe et de tactique.

De principe, car les intéressés montrent d'autres pré-occupations que le souci de l'organisation professionnelle ; de tactique, car ils vont au-devant des inconvénients qu'ils voulaient éviter, et se privent de l'indépendance qu'ils avaient d'abord pour but de conquérir.

Mais il ne faut pas incriminer, les groupements : car leur façon d'agir est une nécessité.

Leurs promoteurs, en effet, ou du moins ceux qui les encouragent, se plaisent à voir une analogie entre l'ouvrier et le fonctionnaire, d'une part, le patron quelconque et l'Etat d'autre part, analogie certainement injustifiée, mais qui les conduit à fonder sur l'association, les

mêmes espérances dans les deux cas. Ils se trompent, car la situation du fonctionnaire n'est pas réglée contractuellement : l'Etat n'est pas un patron qui peut consentir de meilleures conditions de travail, sous la pression syndicale : ces conditions sont inscrites dans une loi et ne changeront qu'avec elle.

C'est pour ces raisons que M. le professeur Berthélémy écrit dans la *Revue de Paris* que, s'il y a des réformes à faire, ce n'est pas au syndicat à les entreprendre, car il ne peut rien tant que la loi reste la même. Il ajoute qu'on se fait une fausse idée du syndicat ; le syndicat n'a pas pour but, en effet, de préparer la grève générale, mais de faciliter, entre les ouvriers d'une même profession, l'accord qui leur permet d'opposer à l'exploitation du capital une légitime résistance. Le syndicat modifie les conditions léonines du contrat de travail : que pourrait-il, lorsque c'est la loi, et non le contrat, qui fixe ces conditions ? (1)

Si donc les groupements de fonctionnaires veulent provoquer quelque changement, ils sont obligés d'aban-

1. V. *Revue de Paris*, 15 février 1906.

Logiquement, M. Berthélémy réclame la suppression du syndicat partout où les conditions du travail ne sont pas débattues dans un régime de libre concurrence, comme dans les chemins de fer. En ce qui concerne les chemins de fer, l'opinion de M. Berthélémy nous paraît très juste, mais pour d'autres motifs que les raisons juridiques qu'il allègue. Ces raisons juridiques, qui l'amènent à supprimer le syndicat dans un certain nombre de cas, nous paraissent très discutables, car il s'agit de savoir si l'on est vraiment en présence d'une situation contractuelle ou non. V. d'ailleurs *infra*, ch. V.

donner le terrain professionnel pour celui de la compromission politique, sous peine d'être voués à l'impuissance. Les fonctionnaires voient, par conséquent, leurs velléités d'indépendance politique contrariées par ce dilemme : ou bien s'affranchir du Parlement, et ne rien obtenir, ou bien provoquer des réformes en s'adressant à lui. Leurs desiderata légitimes sont contradictoires par rapport au moyen de les satisfaire : il faudra choisir entre l'indépendance et les améliorations matérielles. C'est ce qui doit arriver, notamment, pour les relèvements de traitements, c'est-à-dire pour l'une des revendications essentielles, et il en sera ainsi toutes les fois que l'on se heurtera à une loi.

D'autres buts, il est vrai, sont proposés à l'activité des Associations : il s'agit, par exemple, d'empêcher les nominations illégales, ou les avancements inspirés par un favoritisme trop avéré. Elles peuvent parfois atteindre ce résultat par des démarches officieuses ou des recours en Conseil d'Etat : plusieurs exemples ont prouvé l'utilité de ces interventions. Mais suffisent-elles à écarter le danger de toutes les pratiques détestables en matière de nominations et d'avancements ? Nous ne le croyons pas.

Les règlements en vigueur sont, en effet, rédigés de telle façon, qu'ils donnent, dans la plupart des cas, un pouvoir discrétionnaire au gouvernement : il en résulte, qu'en fait, la loi se rend complice d'irritantes injustices : sans doute, elle n'oblige pas à les commettre, mais la tentation est trop grande pour que les gouvernements n'y cèdent pas.

Prenons des exemples :

1° L'un nous est fourni par la composition des ministères : le nombre des favoris qui s'installent avec chaque nouveau ministre tend à s'accroître sans cesse. Contre cette augmentation, les voies de droit ne peuvent rien. Mais il y a plus. Les principaux auxiliaires du ministre, tel le chef de cabinet, étaient choisis autrefois parmi des fonctionnaires de carrière qui rentraient ensuite dans les cadres normaux, avec l'avancement raisonnablement mérité dans l'intervalle. C'étaient des techniciens qui ne cessaient point de l'être (1).

Aujourd'hui, le ministre s'entoure de n'importe qui, c'est-à-dire de personnages presque toujours incompetents, dont le seul titre est la parenté ou l'amitié, et qui étalent leur insuffisance dans une désorganisation journalière des services dont ils ont la charge.

Contre tout cela, le droit ne peut rien non plus ; de même que le Conseil d'Etat n'empêchera pas le ministre, au moment de sa retraite, de pourvoir ses favoris d'emplois qui sont légalement à sa disposition, mais sans aucune proportion avec la science et les mérites de leurs nouveaux titulaires. Et pendant ce temps, d'excellents fonctionnaires attendront docilement leur tour.

2° La Cour des comptes nous offre un second exemple. Aux termes de la loi, nul ne peut être nommé auditeur de 2^e classe s'il ne satisfait à un concours.

Est-ce à dire que, par une heureuse disposition, le concours serait la base du recrutement de toute la juri-

1. Berthélémy. *Rev. de Paris*, 15 février 1906.

Alibert

diction, et le mérite le principe de tout avancement ? Loin de là : le gouvernement dispose d'un grand nombre de places de conseillers-référendaires et de conseillers-maitres : si donc le concours d'auditeur a été défavorable à tel favori, il peut se consoler en songeant qu'une place de référendaire l'attend dans quatre ou cinq ans : à cette époque, il aura largement devancé ses anciens concurrents heureux : l'injustice est criante : mais on a beau fonder des associations et saisir le Conseil d'Etat, c'est la loi, et si l'on songe que la situation des magistrats de la Cour des comptes est une des plus sûres qui existent, que conclure pour les autres ? Ici encore le succès est refusé aux groupements de fonctionnaires.

Du moins leur est-il permis d'exercer une action efficace dans le règlement des questions d'ordre purement administratif ?

Ils veulent notamment réagir contre la malveillance injustifiée, les calomnies, les rivalités et jalousies qui accablent souvent un fonctionnaire sans qu'il en soit averti et nuisent à son avancement, parce que les notes sont secrètes : aussi réclament-ils la publication des tableaux d'avancement (1).

C'est dans le même esprit qu'ils tiennent à ce que les supérieurs hiérarchiques ne soient pas seuls juges des défaillances : ils veulent provoquer la création de conseils de discipline où leurs pairs viendraient se joindre à l'élément supérieur pour assurer la justice et l'impartialité des décisions. Des expériences ont déjà été faites,

1. Cahen. *Revue bleue*, 22 juillet 1903.

notamment dans les Travaux publics et les Postes ; ils veulent les généraliser en améliorant les conseils déjà formés.

Voilà évidemment des revendications qui ont quelques chances d'aboutir, de même que celles qui concernent : l'assainissement de certains locaux, la meilleure répartition des agents des postes, la réunion du mari et de la femme dans le même bureau, l'heure des repas, l'abolition du cautionnement des non-comptables, etc...

Mais s'il est donné suite à ce genre de réclamations, c'est qu'elles sont d'ordre purement administratif, qu'elles n'ont qu'une portée restreinte, ne nuiraient à aucun intérêt, et n'apporteraient aucune modification aux habitudes reçues.

Il est vrai qu'on fait valoir les avantages généraux que pourraient présenter certaines réformes si elles aboutissaient : il s'agit de simplifications dans l'administration (1).

On nous montre les parlementaires et les ministres esclaves de la routine, impuissants à supprimer les inutilités et les complications : les associations de fonctionnaires sont mieux placées pour les voir et plus directement intéressées à les faire disparaître ; qu'elles agissent, dit-on : ce sera un grand bienfait pour le public.

Nous avons ainsi analysé les principaux desiderata des fonctionnaires, et nous avons vu dans quelle mesure leurs associations suffisaient à leur satisfaction.

A la vérité, leurs chances de succès sont plutôt fai-

1. Cahen, *loc. cit.*

bles. En admettant même qu'elles obtiennent certaines améliorations d'ordre purement technique, cela ne suffirait pas à expliquer leur formation et à contrebalancer le danger qu'elles créent au sein de l'administration.

Nous n'avons d'ailleurs envisagé que la thèse des modérés, qui ne conçoivent l'association que pour certaines catégories de fonctionnaires, en l'harmonisant avec toutes les exigences de la hiérarchie : d'après eux, le groupement n'existe que pour corriger les excès de la discipline, en intervenant auprès des autorités constituées. Ils s'efforcent de nous familiariser avec l'idée, en résolvant certaines grosses objections que l'on ne manque jamais d'opposer aux groupements de fonctionnaires, même conçus dans l'esprit le plus conciliateur.

L'argument financier, par exemple, n'est pas dépourvu de valeur : que va devenir le budget de l'Etat, si les fonctionnaires, encouragés par une sympathie trop grande, profitent de leur force pour multiplier leurs revendications ?

Il y a un danger certain à ce que l'autorité supérieure, sous l'empire de la crainte ou de la bienveillance, ait tendance à céder à des réclamations dont la fréquence croîtra en raison du succès, et dont le principe sera bientôt le caprice substitué à la nécessité.

Les partisans des fonctionnaires n'ont jamais nié ce danger, mais demandent qu'on ne l'exagère pas (1). Il est moindre, en effet, d'après eux, que celui qui résulte de l'intervention constante des politiciens dans

1. Cahen. *Revue bleue*, 22 juillet 1905.

l'attribution des fonctions publiques : l'élu gorge quelques amis personnels, ce qui est, non seulement une injustice, mais encore un péril budgétaire (1) : la corporation qui se substitue au parlementaire rend service à la chose publique en empêchant cette exploitation ; elle a d'ailleurs intérêt à modérer l'importance de ses revendications pour conserver la sympathie du public : au lieu de demander, par exemple, purement et simplement, des relèvements de traitements, elle peut provoquer une suppression d'emplois, comme fit l'Union des Ponts et chaussées en 1899 ; à son instigation, M. Baudin, Ministre des Travaux publics, supprima soixante conducteurs et soixante commis, dont les émoluments accrurent aux autres.

Et en admettant même que cette intervention provoque une augmentation des charges, ce danger sera facilement contrebalancé par les réformes dans les méthodes administratives, par les simplifications et les suppressions de formalités inutiles, que les associations de fonctionnaires sauront conquérir, pour le plus grand bien du public.

Voilà la thèse : elle renferme évidemment une part de vérité, mais nous paraît confiner à celle de théoriciens beaucoup plus hardis qui préconisent une collaboration plus intime de l'autorité et des agents, obtenue par la transformation de la discipline, l'atténuation de la hiérarchie, et l'institution de l'autonomie. Si l'on s'en tient à la notion modérée du groupement agissant seu-

1. Cahen. *Revue bleue*, 22 juillet 1905.

lement en vue d'obtenir des chefs hiérarchiques ou de l'autorité compétente l'amélioration de la situation de ses membres, il est à craindre que les revendications n'aient point de bornes, puisqu'aucune règle ne viendra poser de part et d'autre, la mesure des réclamations et des concessions. La politique des derniers ministères paraît bien démontrer la vérité de cette opinion : leur conduite a révélé beaucoup d'hésitation ; il est clair que les autorités supérieures, sans être favorables au mouvement des fonctionnaires, redouteraient de le heurter de front, et de s'aliéner ainsi une fraction notable du Parlement et de l'opinion : la tendance gouvernementale est donc d'employer des ménagements et de faire certaines concessions aux fonctionnaires : comme les avantages pécuniaires n'ont aucun effet sur le maintien de l'autorité, il est à craindre qu'ils ne soient un peu considérés par le gouvernement comme l'os à ronger.

Il y aurait là une situation capable de créer une gêne dans le fonctionnement des services et d'augmenter les charges des contribuables, ce qui est certainement injuste, puisque l'administration est faite dans leur intérêt.

Est-ce à dire que le groupement de fonctionnaires doive être une cause d'anarchie ?

Beaucoup l'ont pensé, surtout parmi les ministres successifs, et cette opinion est loin d'être abandonnée.

Qu'on se rappelle les déclarations de M. Spuller en 1887 ; celles de MM. Loubet, Roche, Jonnart, Combes, Rambaud et Rouvier ne sont pas moins caractéristiques. On peut même dire que, si l'on a vu certains

ministres abriter leurs décisions hostiles derrière des arguments juridiques, c'est parce qu'ils n'osaient pas révéler le fond de leur pensée, et qu'ils préféraient invoquer une impossibilité légale, discutable certainement, mais qui ne mettait pas en jeu leur attitude politique. »

Il faut bien le dire, en effet ; si les agissements des fonctionnaires n'inspiraient aucune crainte, on les autoriserait largement, et l'on ne s'inquiéterait point de leur légalité.

La question est politique, avant d'être juridique. Le gouvernement et ses partisans agitent le « spectre » de l'anarchie. Ont-ils raison ?

On le conteste, et l'on nie qu'il faille opter entre « l'ordre et la liberté », du moment que les statuts des associations et syndicats protestent de l'attachement à la discipline, de la conscience des devoirs professionnels, de l'obéissance aux chefs, et montrent même un grand souci du service. Au surplus, ils jouissent de l'approbation de certains chefs et de certains ministres. N'est-ce pas une preuve que le danger est chimérique ? Nous ne croyons pas que la raison soit bonne : L'opinion des ministres et l'attitude des groupements importe peu en cette matière : nous avons vu, en effet, combien contradictoire avait été la conduite des gouvernements : elle a varié d'un cabinet à l'autre, et plus d'une fois des divergences ont créé une scission dans le même ministère ; d'ailleurs les ministres sont souvent gênés pour répudier certaines de leurs opinions, ou pour heurter de front le parti auquel ils appartenaient : il faut les

excuser de leur manque de décision, mais ne pas y chercher un argument pour ou contre un mouvement qui les gêne.

Quant à l'attitude des fonctionnaires, elle ne prouve rien : il s'agit de savoir si leur organisation peut nuire à la marche des services publics : or il n'est pas douteux qu'une entente permanente dans de nombreux services, corroborée par une fédération unique, peut non seulement entraver leur marche normale, mais encore l'arrêter complètement. La seule possibilité de ce résultat nous effraie à bon droit, car, pour aussi justes que soient les désidérata et les plaintes des fonctionnaires, il est inadmissible de faire prévaloir leurs droits sur l'intérêt général.

On répond, il est vrai, que ni le syndicat ni l'association n'impliquent la grève (1) : ce qui est très exact, puisque la cessation du travail résulte souvent d'une simple réunion ou de quelques initiatives privées, et, qu'à l'inverse, de nombreux groupements ont obtenu de bons résultats sans recourir aux moyens violents : mais tout cela est de la théorie pure. Il n'en reste pas moins vrai qu'autoriser l'association, c'est mettre bénévolement entre les mains des fonctionnaires l'arme la plus sûre de désertion.

D'ailleurs, les procédés d'intimidation ne manqueront pas : un perpétuel chantage est à prévoir ; et si les avantages arrachés un à un aux autorités centrales doivent être la condition de l'obéissance, quelle peut être la

1, G. Cahen. *Revue politique et Parlementaire*, juin 1906.

liberté des chefs hiérarchiques, et de quelle direction sont-ils désormais capables ? Le groupement est maître, et leur suppression n'est plus qu'une formalité : c'est ce que réclament, ainsi que nous le verrons, les théoriciens du syndicalisme intégral, et en cela ils sont logiques : mais alors personne ne commandera, et c'est bien la toute la définition de l'anarchie.

Nous ne croyons donc pas que le groupement de fonctionnaires puisse trouver place au sein de l'organisation administrative : ou bien il aura un minimum d'action, équivalant à l'impuissance, c'est-à-dire à l'inutilité, ou bien il exercera une pression sur les pouvoirs constitués, ce qui est un grand danger, ou bien il se substituera à leur autorité, ce qui implique une révolution.

Les partisans des fonctionnaires insistent en disant que l'on n'a pas le droit d'opposer l'ordre et l'indépendance : si l'obéissance est nécessaire, elle doit être réfléchie ; les chefs ne doivent pas être des despotes, mais admettre, dans la plus large mesure, la collaboration de leurs subordonnés, afin de créer une atmosphère de bienveillance, de confiance et d'estime réciproques, au milieu de laquelle les ordres seront mieux compris, les observations mieux écoutées, et où l'indulgence et la justice viendront tempérer la fermeté nécessaire.

Pour conclure, ils invitent l'administration à renoncer à son hostilité, et à se rapprocher des groupements formés : ce sera le meilleur moyen de les gagner et de leur inspirer la sagesse qui leur manque peut-être encore (1).

1 G. Cahen. *Revue bleue*, 8 juillet 1905. Il faut noter que

Conclusion que nous ne pouvons adopter, car, s'il est désirable de voir s'implanter un esprit de bonne intelligence entre les chefs et les subordonnés, nous nous obstinons à ne pas comprendre comment une organisation d'intérêts contraires peut être la condition de son développement.

Il y a un mal, assurément ; mais les fonctionnaires nous paraissent proposer un remède d'une efficacité douteuse et d'un danger certain.

SECTION II

L'organisation tendant à des transformations politiques. Le syndicalisme intégral

§ 1

Exposé de la thèse du syndicalisme intégral

Nous n'avons envisagé jusqu'ici qu'un mouvement associationniste tendant à atténuer certains défauts qui nous sont bien connus.

Nous l'avons fait sans spécifier quelles catégories de

la dernière grève des postiers prouve surabondamment que la grève est en fait le corollaire à prévoir de l'association ou du syndicat.

fonctionnaires il intéressait, ce qui impliquerait certaines discussions juridiques sur lesquelles nous avons l'intention d'insister plus tard.

Nous nous proposons en effet dans ce chapitre d'étudier seulement la question sous son aspect politique et social : et c'est à ce point de vue que nous avons essayé de faire apercevoir les conséquences du groupement fonctionnant au sein de l'organisation administrative actuelle.

Mais il ne faut pas s'illusionner : la question est plus haute et les partisans du prétendu droit des fonctionnaires n'en comprennent pas l'exercice de cette façon : ils fondent sur l'Association *lato sensu*, et surtout sur le syndicat, l'espoir d'une transformation radicale de la constitution politique, administrative et économique.

C'est tout le problème de l'Etat qu'ils mettent en jeu, et ils le résolvent conformément à l'idéal socialiste : la conception modérée mène d'ailleurs à la seconde.

Leur thèse a reçu le nom de « Syndicalisme intégral ». Ses principaux défenseurs sont MM. Berthod (1), Paul Boncour (2) et Maxime Leroy (3), suivis d'ailleurs dans leur doctrine par plusieurs meneurs syndicalistes, surtout chez les instituteurs. Ils attribuent la crise du fonctionnarisme et le malaise qui en découle à l'antinomie signalée par M. Seignobos dans notre état social.

1. *Revue Politique et Parlementaire*, mars 1906.

2. *Les syndicats de fonctionnaires*, 1906.

3. *Les transformations de la puissance publique. — Le droit des fonctionnaires*.

Nous avons, au dire de ces auteurs, une constitution démocratique alliée à une administration monarchique : la France est, en effet, gouvernée par un personnel désigné par l'élection et contrôlé par l'opinion : ce sont les députés et sénateurs, nommés directement, le chef de l'Etat élu indirectement, et les ministres qui doivent leur situation à des combinaisons parlementaires.

Voilà les organes qui dirigent le pays dans les grandes voies de son développement, par l'exercice du droit de commander. Ils donnent les ordres

Quant à l'exécution, elle est autorisée par l'administration composée « d'un personnel bureaucratique divisé en services spéciaux » ; ses agents, indépendants du public et de l'opinion sont recrutés en quelque sorte par voie d'autorité, sont hiérarchisés et obéissent à des chefs et à des règlements qu'on leur impose.

Le personnel politique tend surtout à satisfaire ceux dont il émane, car son pouvoir est temporaire et dépend de cette satisfaction.

Le personnel administratif, au contraire, n'a pour but que de faire observer aux administrés les prescriptions des règlements et les ordres de l'autorité, car son pouvoir, « pratiquement viager », trouve son principe dans le bon vouloir des chefs, procuré par cette observation.

De là un conflit permanent : le personnel élu, devenu souverain en régime démocratique, exerce une pression sur le pouvoir administratif, en faveur des administrés qui sont en même temps électeurs, et partage avec lui l'exercice du pouvoir exécutif : sa fonction tend à devenir universelle.

Cette absorption apparaît encore comme beaucoup plus grave, si l'on songe à l'incompétence du Parlement : conformément à l'opinion d'A. Comte, il est impossible de ne pas apercevoir l'inaptitude à faire les lois, d'un législateur mal choisi : sans doute, il est des parlementaires de grand talent, mais la majorité peut ne présenter aucune garantie : or seule la majorité gouverne. L'incompétence avérée du législateur en matière économique devient plus dangereuse à mesure que les services publics prennent plus d'extension et que l'Etat ne voit plus de limites à l'exercice de son activité.

Mais alors l'incapacité devient la règle : les ministres les moins désignés par leur talent se voient confier le pouvoir parce que leur influence au sein du Parlement doit être un appoint pour le cabinet : rien ne les empêche d'ailleurs de passer d'un ministère à l'autre, toujours pour la même raison, mais au grand détriment des services qui sont ainsi livrés à de mesquines combinaisons politiques.

Au surplus, la même extension doit être constatée à tous les degrés de la hiérarchie : partout les parlementaires quémандeurs, partout le népotisme, l'avancement par faveur, et l'injustice, résultat de vengeances politiques.

Voilà les conséquences du « paradoxe d'une bureaucratie impériale coexistant avec une constitution républicaine. » C'est « la précarité de la situation générale des « petits fonctionnaires, l'instabilité de leur situation personnelle, et la dépendance parfois atroce et toujours « humiliante où les tiennent ces potentats de sous-pré-

« fecture, dont il n'est guère de département qui n'offre
« un exemple plus ou moins célèbre.

« Il est modéré, opportuniste, radical, il sera demain
« socialiste, suivant la couleur des bulletins qui font la
« majorité dans son pays. A mesure d'ailleurs que s'ac-
« centuait la teinte, lui corsait ses épithètes. Il a servi
« l'Empire, trahi Gambetta et renversé Ferry. Les minis-
« tres successifs n'ont pas eu plus de fidèle soutien,
« jusqu'au jour où il eut plus d'intérêt à les combattre.
« Encore attendit-il la séance décisive et, le ministère
« tombé, il changea son bulletin après la bataille. Ses
« opinions se sont modifiées, mais ses rapports avec ses
« électeurs sont restés les mêmes : à la fois esclave et
« souverain, domestique et despote, il fait leurs commis-
« sions et les fait trembler. Comme il a servi tous les
« ministères, ceux-ci l'ont servi ; comme il n'était pas
« sûr, ils l'ont bien servi pour le mieux garder ; et les
« services rendus lui ont fait une situation solide. Pas un
« cantonnier qui ne soit placé sans lui ; pas un facteur qui
« ne soit à ses ordres ; pas un instituteur qu'il n'ait
« menacé du déplacement d'office ; pas un détour des
« ministères qui ne lui soit connu ; il est familier avec les
« huissiers, hautain avec les chefs de bureau, les minis-
« tres l'exècrent, mais lui donnent raison, car il a le
« bulletin capricieux, et la sollicitation tenace !

« Cet homme, c'est le produit de la centralisation. Il
« est puissant comme elle, et cette puissance ne cessera
« qu'avec elle (1). »

1. P. Boncour, *loc. cit.*, p. 62.

Ainsi le mal viendrait d'une contradiction dans nos institutions politiques et administratives. Pour ramener l'ordre, il faut la supprimer, il faut, suivant M. Berthod, « ou monarchiser la constitution, ou démocratiser l'administration : il n'y a pas de milieu. »

Le premier moyen, les syndicalistes intégraux le repoussent « comme étant condamné par l'opinion et par l'histoire » et parce qu'ils sont heureux malgré tout de certaines conquêtes du régime républicain.

Il faut essayer le second : « Tel est le but, telle est la mission profonde des syndicats de fonctionnaires. »

Comment cela ?

Par la suppression de tout ce qu'il y a de régalién dans le ressort de nos administrations.

Ce ressort, c'est l'autorité hiérarchique, soutien de l'arbitraire (1).

Mais cette autorité venant d'en haut, il faut supprimer les chefs qui en sont les agents.

Elle est extérieure à ceux qui la subissent : on doit lui substituer une direction autonome venue d'en bas, qui remplacera la discipline en quelque sorte militaire et automatique par l'entente spontanée et le contrôle actif et libre.

La réforme sera réalisée au sein de l'association corporative qui se chargera du service aujourd'hui centralisé, repoussera les influences étrangères aux préoccupations professionnelles, et fera reflourir tant d'énergies et de compétences comprimées, en les intéressant

1. M. Leroy. *Transformations de la puissance publique.*

au fonctionnement d'un mécanisme dont elles ne sont actuellement que des rouages inconscients.

Quant aux chefs que l'on avait d'abord éliminés, ils seront remplacés par des directeurs élus par leurs collègues.

Ce sera le pur épanouissement de la Démocratie, puisqu'il n'y aura plus d'autorité non consentie. Ce sera, dit M. Berthod, la pleine et libre république substituée à l'autocratie dans l'usine et dans l'atelier. Chacun y pratiquera sans efforts toutes les vertus républicaines.

La société future nous apparaît donc comme devant être la juxtaposition de grands corps semblables à ceux de l'Ancien Régime, mais constituant un self-government, une large démocratie « en dedans » et se défendant librement.

L'association n'est plus alors considérée comme le moyen d'arracher tels ou tels avantages matériels ; ce n'est plus une arme de guerre. C'est le cadre où doivent se mouvoir les fonctionnaires pour élire et contrôler leurs chefs et administrer spontanément.

Pratiquement chaque service est géré par un syndicat, et la réunion des syndicats constitue la république à principe fédéraliste.

Il ne faut pas croire d'ailleurs que ces conceptions soient uniquement l'œuvre de quelques théoriciens : ce désir d'autonomie s'est manifesté parmi les intéressés eux-mêmes.

Nous lisons par exemple dans le Manifeste des Instituteurs syndicalistes publié en 1905 : « Notre enseignement n'est pas un enseignement d'autorité. Ce n'est

pas au nom du gouvernement, même républicain, ni au nom de l'Etat, ni même au nom du Peuple français que l'instituteur confère son enseignement : c'est au nom de la vérité.

« Il découle de ces principes que le corps des instituteurs a besoin de toute son autonomie, et les instituteurs eux-mêmes de la plus large indépendance. Or, cette autonomie du corps enseignant primaire et cette indépendance de ses membres ne peuvent être pleinement réalisés que par la constitution en syndicats des associations professionnelles d'instituteurs.

« Les instituteurs syndicalistes croient, d'autre part, être dans le sens de l'évolution républicaine en réclamant pour leurs groupements corporatifs la forme syndicale, comme étant la seule qui convienne à l'organisation démocratique de l'enseignement primaire qu'ils sont résolus à poursuivre. »

Arrêter les programmes, fixer les méthodes d'enseignement, conquérir l'autonomie professionnelle, voilà le but des instituteurs : on peut entrevoir ce que serait l'extension de ces principes aux autres services.

Ils espèrent par là supprimer l'arbitraire en brisant l'autorité, substituer l'ordre à l'anarchie en repoussant les influences et les directions étrangères à la capacité professionnelle, exalter toutes les intelligences et toutes les compétences au sein de l'administration, et briser enfin la centralisation qui étouffe le pays et cause à elle seule l'ingérence politique à tous les degrés puisque le parlementaire en est le produit.

Les syndicalistes intégraux veulent décentraliser.

Mais ils abandonnent le terrain traditionnel de la décentralisation régionale, et M. Paul Boncour nous dit pourquoi.

Ils estiment, que, malgré tous les efforts tentés, elle était impossible.

Elle consiste essentiellement, en effet, à disjoindre de l'ensemble des attributions de l'Etat certains services non essentiels et dont la mise en régie n'est pas commandée par l'intérêt national. Ils seront alors confiés aux soins des collectivités secondaires, régionales et locales, qui en assureront la gestion, conformément à leurs intérêts particuliers.

Or, cette décentralisation ne peut être accomplie que par les hommes au pouvoir ou par l'opinion publique.

Mais les hommes au pouvoir sont un parti : quel est, nous dit M. P. Boncour, le parti qui acceptera de renoncer « à l'influence formidable que donne le maniement souverain de cette centralisation » ? Et il ajoute : c'est un acte d'héroïsme qu'il ne faut demander à aucun.

Quant à l'opinion publique, elle n'est pas assez intéressée à la revendiquer, car elle n'aperçoit pas la communauté d'intérêts résultant seulement de la résidence dans la même région.

Et cependant la décentralisation est nécessaire, pour couper court aux entreprises néfastes de politiciens incompetents et avides.

Elle peut se faire. Mais il faut savoir poser la question. Il y a une solidarité plus étroite que celle qui résulte du voisinage. C'est celle qui unit les individus exerçant la même profession : elle a pour expression le syndicat.

Ainsi donc les syndicats de fonctionnaires gérant les services publics seront la forme de la décentralisation professionnelle, seule utile, et seule possible. Autrement dit : les services ne doivent pas être confiés aux régions, mais à des corps autonomes agissant chacun dans l'ensemble du pays.

La réalisation de ce programme, suivant les syndicalistes intégraux, non seulement amènerait la fin de la crise administrative, point de départ de la réforme, mais serait encore une source de bienfaits pour le pays, en permettant conformément à l'évolution économique, la transformation en services publics des monopoles privés.

Cette transformation est, d'après eux, probable puisqu'elle forme le fond commun aux programmes des partis socialiste, radical et radical-socialiste.

Les réformistes la réclament depuis longtemps comme l'acheminement vers le but qu'ils poursuivent, et les intentions des radicaux ne peuvent plus faire de doute, depuis la déclaration du congrès de 1905, citée par M. J.-P. Boncour (1).

C'est presque la réalisation « du programme développé par M. Millerand à Saint-Mandé et qui fut longtemps le programme minimum commun des diverses écoles socialistes (2) ».

Or, qu'il s'agisse d'une transformation totale des industries, ou seulement de l'extension des services publics aux monopoles privés, on se heurte constamment

1. P. 37.

2. *Ibid.*

à la même objection : la difficulté et le danger de développer ainsi les attributions d'un Etat centralisé.

L'Etat moderne, n'est pas mûr, en effet, pour la réforme socialiste : c'est un Etat de classes qu'elle se propose de supprimer, pour remplacer, suivant les vues de Karl Marx, d'Engels et de leurs successeurs, « le gouvernement des personnes par l'administration des choses ».

Il faut donc briser la constitution unitaire de l'Etat : on le fera par la décentralisation professionnelle, condition préalable de réformes qui s'imposent.

Contre ces réformes, on n'invoque, en effet, que des objections qui supposent l'Etat centralisé, et l'on a raison, puisqu'il est incapable de remplir les fonctions « auxquelles le convie une évolution nécessaire (1). »

Mais, dès l'instant où l'on se représente un Etat nouveau, les réformes deviennent possibles.

Il faut voir, en effet, dans ces réformes, leur principe et leur réalisation.

Or, le principe est accepté par tous, sauf par quelques orthodoxes encore impressionnés par les arguments du vieil individualisme libéral. Reste à en faire l'application : c'est contre elle seulement que les objections portent : on demandera, par exemple, quel intérêt peuvent avoir les fonctionnaires à la gestion des services monopolisés : aucun dans l'Etat centralisé ; mais il apparaît si on les associe à cette gestion par une autonomie permettant la discussion de l'organisation des services, et celle de leurs droits et de leurs obligations.

1. P. Boncour, p. 39.

Au surplus, on nous fournit des exemples de cette décentralisation à opérer : on voit quelque chose d'approchant dans l'organisation actuelle des services que les économistes appellent des régies autonomes tels : le réseau ferré de l'Etat, les manufactures d'allumettes, l'Imprimerie nationale ou le *Journal officiel*.

On nous cite aussi les expériences de socialisme d'Etat ou de socialisme municipal faites en Australie et en Nouvelle Zélande, où l'Etat est le plus grand patron et le plus grand propriétaire, et où il est presque exclusivement chargé de l'enseignement, des voies ferrées, de la banque et des assurances.

Mais tous les services sont confiés à des commissions autonomes qui donnent d'excellents résultats (1).

C'est ce qu'on appelle organiser la démocratie, car « la vraie démocratie consiste dans l'extension des attributions de l'Etat (2) ».

Supposons donc créées les grandes corporations quasi-autonomes que l'évolution doit préposer à la gestion des services nationaux.

Quel va être leur rôle ?

Transformer l'administration.

Le syndicat est substitué à la hiérarchie.

Contre le favoritisme et l'arbitraire, les protestations des Chambres étaient platoniques ; les fonctionnaires isolés ne pouvaient rien non plus, car leur rôle était précisément de faire tourner à leur profit les vices qu'il aurait

1. P. Boncour, p. 44 et suiv.

2. Métin. *Le Socialisme sans doctrines*.

fallu combattre ; même impossibilité enfin parmi les chefs hiérarchiques.

C'est le syndicat qui va substituer sa force à l'impuissance de la hiérarchie pour repousser les ingérences politiques et faire cesser l'arbitraire et l'injustice.

C'est lui qui va faire succéder l'ordre à l'anarchie administrative.

Son but n'est donc pas la lutte contre les pouvoirs publics, mais une collaboration, qui permettra la représentation de la corporation auprès du pouvoir central, en vue d'un accord sur toutes les questions intéressant les droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que l'organisation des services : de la sorte, les fonctionnaires trancheront eux-mêmes toutes les questions relatives à leur nomination, à leur avancement, au traitement, aux conditions du travail et à la révocation.

Cela implique sans doute la transformation radicale de l'Administration et de l'Etat : « C'est un ordre nouveau, mais non pas l'anarchie (1). »

C'est si peu l'anarchie, que l'administration sera beaucoup plus forte pour écarter les politiciens, en même temps que les abus de pouvoir deviendront impossibles.

Voici, par exemple, ce que dit M. Glay, dans la *Revue de l'Enseignement primaire* du 29 novembre 1905 : « Nous voudrions que la corporation de l'enseignement ait ses délégués auprès de l'Inspecteur d'Académie et du Ministre. Il suffirait pour cela d'établir auprès d'eux des conseils élus analogues aux conseils départementaux

1. P. Boncour, p. 66.

et au conseil supérieur. Ces conseils établiraient, par exemple, les tableaux d'avancement. L'administration serait vraiment forte quand, pour repousser les recommandations politiques, elle se retrancherait derrière la décision des instituteurs. »

Voilà qui est très net. Mais nous n'avons pas vu jusqu'ici avec quelle constitution politique nouvelle devait fonctionner l'administration ainsi refondue. Les corporations décentralisées et autonomes gèrent les services : mais à quelles règles obéissent-elles et qui pose ces règles ? Elles élisent des représentants : serait-ce là le germe de la représentation nationale par le système professionnel ?

Les syndicalistes ont soin de nous avertir du contraire (1) : ils veulent éviter la réunion en Parlement de ces représentants : ils repoussent l'idée de représentation par le suffrage professionnel individuellement exprimé, parce que ce serait le retour aux anciens errements ; ils repoussent aussi le suffrage corporatif, et maintiennent un Parlement analogue à celui qui a fonctionné jusqu'ici, afin de conserver un principe d'unité dans le fédéralisme.

Les représentants des syndicats distincts devront alors se réunir à côté de ce Parlement, pour le diriger et préparer avec compétence la législation.

Ils formeront un conseil dans chaque catégorie, semblable à ces comités qui, aujourd'hui, assistent les ministres dans l'examen des questions techniques, et qui

1. Berthod. *Revue Politique et Parlementaire*, mars 1906.

s'appellent : le Conseil supérieur de l'Instruction publique, de l'Agriculture, du Travail, du Commerce et de l'Industrie : ils auront des attributions beaucoup plus importantes, voilà tout.

L'avenir nous promet donc une république organisée par grandes catégories professionnelles, ou corps locaux fédéralisés, élisant chacun son parlement pour préparer les lois : le fédéralisme administratif est substitué à l'unité de l'Etat, mais l'intérêt général est sauvegardé par l'existence d'un Parlement élu au suffrage individuel inorganique. C'est lui qui est l'arbitre, avec un rôle très simplifié : quant aux ministres, ils ne sont plus que des intermédiaires entre ce Parlement et les Conseils professionnels.

Et lorsque les syndicalistes intégraux se demandent à eux-mêmes ce que devient la souveraineté nationale réputée une et indivisible par les théoriciens du XVIII^e siècle et de la révolution, ils répondent qu'il faut abandonner ces prétendus principes et cette vaine métaphysique juridique, incompatibles avec l'organisation rationnelle de la démocratie. La souveraineté nationale est, en effet, en filiation directe avec le droit féodal et la puissance royale : le pouvoir souverain imaginé par les légistes a passé du roi à la nation depuis 1789, mais n'a pas changé de nature pour cela : il est toujours l'absolutisme, en contradiction avec la démocratie (1). Il faut lui substituer « le fédéralisme autarchique (2) », fédéra-

1. Berthod, *loc. cit.*

2. Leroy. *Transformations.*

lisme intégral, à la fois corporatif et administratif, professionnel et régional, économique et politique (1).

§ 2

Critique de la thèse.

La doctrine du syndicalisme intégral transforme l'Etat pour remédier à une crise à laquelle elle assigne une cause politique.

Nous croyons que la crise est certaine, mais qu'il faut chercher ailleurs sa cause et son remède.

Les syndicalistes prétendent que tout le mal vient d'une contradiction dans nos institutions.

Par constitution démocratique ils entendent celle qui repose sur le corps électoral, sur le peuple.

Par administration monarchique ils désignent celle qui a pour principe l'autorité hiérarchique.

Que ces deux caractères soient convenablement observés, en dépit de l'inexactitude des termes, c'est ce dont nous ne pouvons douter, malgré l'avis contraire de M. le professeur Berthélemy qui s'exprime ainsi : « La vérité, c'est que nos institutions sont monarchiques aussi ; leur caractère démocratique n'est que partiel, et plus souvent apparent, extérieur que réel (2). »

Il est certain qu'il existe une autorité, et que cette autorité vient d'en bas : or, cela suffit à créer le régime

1. Boncour, p. 54, 59.

2. *Revue pénitentiaire*, juin 1906.

démocratique : le peuple confère à certains hommes un pouvoir qu'ils n'ont qu'un moyen d'exercer, c'est la voie du commandement : cela ne change pas le caractère du régime. La démocratie n'implique pas, en effet, l'absence d'autorité souveraine : elle suppose seulement que ceux qui la détiennent sont désignés par le peuple, et que tous les principes de gouvernement viennent d'en bas. Prétendre autre chose, c'est dénaturer l'idée : dire, par exemple, que la démocratie supprime le droit de commander aux administrateurs, c'est en faire le synonyme d'anarchie ; et dire que ce droit, superposé à la désignation populaire du souverain qui l'exerce réalise la monarchie, c'est proclamer l'équivalence théorique de la démocratie et de la monarchie.

Autrement dit : les syndicalistes confondent la source du pouvoir avec son exercice, et tendent à supprimer toute autorité : nous leurs répondrons avec notre éminent maître, M. le professeur Larnaude : « C'est surtout dans un régime démocratique que l'autorité est indispensable (1). »

Nous ne voulons pas dire que, parce que nous sommes en démocratie, l'usage du pouvoir, de l'autorité conférée d'en bas, ne peut être abusif, ce qui serait, à l'égal des syndicalistes, faire de la démocratie une panacée universelle ; mais nous prétendons que le point de départ de leur thèse est erroné, car il est faux qu'une constitution démocratique postule autre chose qu'une administration hiérarchisée.

1. *Revue pénitentiaire*, juin 1906.

Il n'y a, en effet, qu'une façon d'exercer le pouvoir ; on fait les lois et on les exécute, aussi bien en démocratie qu'en monarchie. Si toutefois ces lois sont mal faites, ou mal exécutées, il faut s'en prendre soit à la nature du régime politique, soit à la façon dont il a été conçu, soit aux hommes qui le représentent.

Or, dans notre constitution démocratique, il est un vice qui en fait la rivale d'une monarchie absolue : à la place du monarque il y a une majorité mal désignée et non contrôlée.

La grande erreur est tout entière dans le fait de cette majorité souveraine, sans garantie de compétence et d'impartialité, qui gouverne seule et sans contrepoids. Le monarque absolu a toutefois sur elle une supériorité : c'est le sentiment, ou du moins la peur de sa propre responsabilité.

Il n'est cependant pas théoriquement impossible d'organiser le contrôle qui manque, et, volontiers, nous en empruntons les éléments aux syndicalistes : ils préconisent l'organisation corporative du travail et la représentation supérieure des intérêts : nous sommes d'accord, mais avec une différence : c'est que nous ne voyons pas la nécessité de monopoliser les industries : notre système se réduirait alors à ceci : organiser les métiers et professions et les faire représenter par des conseils techniques placés à côté de ceux qui, — *lato sensu* — détiennent la souveraineté : ces conseils contrôleront.

Les fonctionnaires aussi ont droit à la représentation, mais leurs représentants naturels sont leurs chefs hiérarchiques : c'est à eux seuls qu'il appartient de donner

des avis. La combinaison est d'ailleurs avantageuse puisqu'elle permet à la fois de contrôler le pouvoir, d'utiliser les compétences dans toutes les branches, administratives ou non, et de sauvegarder tous les droits.

Nous savons bien que cela n'irait pas sans difficulté, et qu'il faudrait opérer une révision complète de notre constitution pour assurer l'exercice de ce système essentiellement réaliste, mais qui va à l'encontre de plusieurs préjugés théoriques. Tout l'art consisterait, par exemple, à régler harmonieusement les rapports des conseils techniques avec le souverain envisagé *lato sensu* ; mais il est inutile d'entrer dans les détails, puisque les syndicalistes nous proposent quelque chose d'analogue : or nous voulons seulement les réfuter en affirmant qu'ils ont arbitrairement étendu le sens des mots « démocratie » et « monarchie », confondu la source du pouvoir avec son exercice, et que si cet exercice est défectueux, cela provient d'un vice constitutionnel guérissable sans détruire la hiérarchie.

Nous concluons donc que leur point de départ est erroné ou, du moins, que, d'une constatation vraie, ils ont tiré une conséquence fausse, en dénaturant le concept de démocratie.

Au surplus, lorsqu'ils nous invitent à démocratiser l'administration en monopolisant les industries pour les décentraliser, ils commettent à la fois une pétition de principe et une contradiction :

Une pétition de principe, car ils supposent prouvé ce qui est à démontrer : la nécessité de convertir en ser-

vices publics les monopoles privés ou les industries principales. En somme quels sont les arguments invoqués par M. Paul Boncour ? Le vœu d'un congrès radical-socialiste et la faillite du vieux libéralisme économique : négligeant le premier, nous reconnaissons le bien-fondé du second, mais en affirmant qu'il ne prouve rien :

L'individualisme, en effet, a cessé d'être un dogme ; et nous nous en félicitons : on ne peut dès lors plus l'invoquer contre les menaces d'Etatisme ; mais il y a un critérium qui reste toujours vrai, et fonde le droit de l'Etat : c'est l'utilité sociale : commande-t-elle le monopole intégral ? Nul, pensons-nous, n'oserait le prétendre. On commet donc une pétition de principe en ramenant tout à une question d'application.

On commet aussi une contradiction : on s'apitoye, en effet, sur le sort des fonctionnaires, et l'on décuple leur nombre ; on critique à perte de vue la marche des services publics, et l'on ne conçoit rien en dehors d'eux.

Il est vrai que l'on prétend décentraliser, en supprimant les chefs et en proclamant la quasi-autonomie du syndicat gestionnaire.

Mais alors nous allons nous permettre deux remarques :

1° Cela ne s'appelle pas décentraliser : la décentralisation véritable consiste, en effet, à élaguer des fonctions de l'Etat les attributions non essentielles : or, on les renforce ; elle permet aussi de les confier à des collectivités régionales secondaires ; or on en charge le syndicat pour toute l'étendue du territoire.

2° Alors de deux choses l'une : ou bien le syndicat

dépend étroitement du pouvoir central, ce qui est le maximum de la centralisation ; ou bien il est autonome, ce qui est le comble de l'anarchie, puisque l'activité nationale sera répartie entre un certain nombre de syndicats indépendants les uns des autres, et juxtaposés simplement au-dessous d'un pouvoir qui n'a pas le droit de leur commander.

Or, cette dernière conception est celle des syndicalistes intégraux, puisqu'ils demandent surtout la disparition des grands chefs et de la hiérarchie : et ici encore nous ferons un dilemme : ou bien le syndicat élit des chefs, mais qui ne doivent évidemment aucun compte au pouvoir central, ou bien il s'en passe, auquel cas nous répondrons avec M. le professeur Fernand Faure : « Quoi que l'on fasse et que l'on dise, des services publics sans directeurs seront toujours des services publics sans direction (1) ». Dans les deux cas, c'est l'anarchie pure. Nous demanderons en outre avec le même auteur : le syndicat sera-t-il ouvert ou fermé, et qui nommera les fonctionnaires syndiqués ?

D'ailleurs le syndicat, sans dépendre hiérarchiquement du pouvoir central aura malgré tout des relations avec lui ; et, dès lors, avons nous le droit d'espérer avec les syndicalistes que l'administration démocratisée ne connaîtrait plus les ingérences politiques ? Nous ne le pensons pas : tout syndicat voudra s'assurer des patronages, et chercher l'appui du parlement inorganique qui ne sera pas supprimé. Or, comme tout service en

1. *Revue politique et parlementaire*, mars 1906.

appelle un autre, on lui demandera comme jadis de déployer son drapeau et de faire compter sa force dans les luttes électorales : il n'y aura de liberté ni pour le syndicat ni pour ses représentants. En un mot, nous dirons aux syndicalistes avec M. Berthélemy, qu'ils agissent « comme Gribouille se jetant à l'eau pour éviter une averse (1). »

Au surplus, quelles garanties offriraient les nouveaux services publics ? On veut sauvegarder les droits des fonctionnaires et l'on a raison, mais il ne faudrait pas sacrifier le public à quelques-uns : c'est ce que dit encore M. Berthélemy (2) : l'Etat ne doit pas abuser du postier, mais l'intérêt des administrés est supérieur :

a) Parce que le postier est l'exception ;

b) Parce que le public subit le monopole, tandis que nul n'est postier qui ne veut.

Or, dans l'administration démocratisée, l'élection jouerait un grand rôle, c'est-à-dire que les élus ne présenteraient aucune garantie de compétence : toutes les intrigues se donneraient libre carrière, et le fonctionnaire préféré par ses pairs ne serait certainement pas le meilleur administrateur, mais bien le plus favorable au mouvement d'émancipation.

Que l'on se rappelle d'ailleurs l'expérience de la révolution ; elle a permis d'apprécier le système. Au surplus, pourquoi les fonctionnaires veulent-ils précisément réformer à l'aide de ce qu'ils critiquent : ils se plai-

1. Crise du fonctionnarisme.

2. *Ibid.*

gnent des intrigues politiques : mais elles viennent de l'élection : est-il donc si nécessaire d'enraciner le mal plus profondément ?

Enfin comme le fait observer M. Berthélemy, la thèse du syndicalisme intégral aboutirait à donner au peuple, sous prétexte de démocratie, « une série de tyrans collectifs ».

La vérité c'est que la campagne syndicaliste n'est qu'une phase des menées socialistes.

Ses auteurs veulent substituer, à l'organisation traditionnelle de la société, des plans de réforme collectiviste : dans ce but, ils poursuivent d'abord la « ruine de l'Etat, institution surannée. Ils répudient la « vaine métaphysique juridique » sans paraître se douter qu'ils ne sont pas moins dogmatiques en sacrifiant l'ordre existant à des conceptions politiques fournies par le plus pur idéalisme. Ils critiquent la démocratie et la corrigent par une démocratie plus complète.

Ils se plaignent de l'anarchie et se chargent de la rendre plus sûre.

Ils s'élèvent enfin contre le mal centralisateur et le guérissent par un Etatisme plus rigoureux. Toutes ces contradictions cachent la préoccupation de transformer la Société, et de pousser au collectivisme ; cela seul nous rendrait méfiants.

Certes, nous nous inclinons devant bien des critiques : mais nous refusons de suivre plus loin nos adversaires.

Peu nous importe la conception de l'Etat ; volontiers cependant nous y verrions comme M. Hauriou « un

faisceau d'institutions » comprenant « l'organisation de certains services qui s'appelleront les services publics, mais les services publics limités à la mesure de l'intérêt général ou de l'utilité publique ». Dans cette mesure, son rôle est essentiel.

Nous ne croyons guère à la « métaphysique juridique » mais nous ne pouvons nous résoudre à supprimer la souveraineté, considérée objectivement comme le droit et le devoir pour certains hommes de rester les gardiens du salut public. Il ne s'agit pas de substituer « l'administration des choses au gouvernement des personnes » car cette formule matérialiste paraît oublier que le rôle essentiel de l'Etat est de défendre les intérêts supérieurs de la nation révélés par l'histoire et l'existence des frontières.

Aussi croyons-nous que des raisons d'ordre patriotique, économique et politique, nous obligent à repousser la doctrine des fonctionnaires syndicalistes !

CHAPITRE IV

ASSOCIATION ET SYNDICAT

Nous avons parlé jusqu'ici des groupements de fonctionnaires *lato sensu*.

Mais il ne faut pas oublier que notre droit associatif est contenu dans deux lois : celle du 21 mars 1884, qui, la première, a fait *exception* à l'interdiction des associations, et celle du 1^{er} juillet 1901 qui représente aujourd'hui le droit commun.

Nous devons donc préciser ; nous y sommes contraints par les faits, puisque les intéressés ne sont pas indifférents à l'une ou l'autre forme ; les fonctionnaires ont, en effet, tendance à se *syndiquer*, et le gouvernement leur permet tout au plus de *s'associer*.

Nous allons, par conséquent, sans préjuger encore du droit pour les fonctionnaires, d'user de l'une ou l'autre loi, exposer les relations existant entre ces deux catégories juridiques, et poser les quatre questions suivantes :

1^o Y-a-t-il, pour les fonctionnaires, un intérêt juridique à préférer le syndicat à l'association ?

2° Y-a-t-il un intérêt économique ou politique et l'association est-elle moins dangereuse ?

3° Le syndicat, nul dès sa formation, devient-il par là même association ?

4° Faut-il réaliser l'unité du droit associationnel ?

§ 1

Intérêt juridique de la distinction.

Pour apprécier cet intérêt, il faut envisager les facultés accordées aux bénéficiaires par les deux lois. A ce point de vue, il est certain qu'elles présentent chacune des avantages et des inconvénients, mais aucun n'est caractéristique.

1° On invoque, en faveur de la loi de 1901 (1), la possibilité de ne faire connaître les statuts et les noms des directeurs que pour les associations qui veulent obtenir une certaine capacité juridique : les syndicats sont, au contraire, toujours astreints à cette formalité : faible différence, en vérité, étant donné l'insuffisance d'une association non déclarée.

2° Les syndicats ne peuvent se former qu'entre gens de la même profession, et l'exerçant au moment de la fondation : rien de semblable pour l'association, mais

1. V. Rapport de M. Martin Saint Léon au Musée Social, fév. 1906.

cette remarque est sans intérêt pour les fonctionnaires.

3° Seules, les associations peuvent être dirigées par des étrangers : pour la même raison, nous ne retiendrons pas ce caractère.

4° L'association peut n'avoir pas comme but exclusif l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles : cela veut dire que l'activité des syndicats est plus restreinte : mais que nous importe, puisque nous savons que les fonctionnaires préfèrent le syndicat ? Cela prouve que ce désavantage n'est qu'accessoire.

5° La loi, muette sur le droit d'ester en justice des unions d'associations, le refuse aux unions de syndicats : on en profite pour l'accorder aux premières, ce qui est tout en faveur de l'association.

6° L'article 4 de la loi de 1901 (1) interdit aux membres d'une association de se retirer lorsqu'elle a été formée pour un temps déterminé, et cela « nonobstant toute clause contraire » : disposition évidemment aussi critiquable que la conception juridique de l'association imaginée par le législateur de 1901, mais très favorable à la catégorie association puisqu'elle ajoute l'élément de la durée à la force groupale.

Ainsi donc la loi de 1901 présente des avantages certains, malgré leur faible importance : ceux de la loi de 1884 seraient-ils tellement supérieurs qu'ils imposent le syndicat aux fonctionnaires ?

1° Jamais le syndicat ne peut être dissous par un acte

1. V. Clunet. *Associations*, p. 233 et suiv.

du pouvoir exécutif : la loi charge les tribunaux d'appliquer cette sanction, pour violation des règles posées par elle. Au contraire, certaines associations peuvent être dissoutes par décret (1). Mais cette supériorité du syndicat n'est pas décisive, parce que la dissolution administrative prévue par la loi de 1901 ne s'applique qu'à des cas tout à fait exceptionnels : il s'agit, en effet, des « associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger, et dont les agissements seraient de nature soit à fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises, soit à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, dans les conditions prévues par les articles 75 à 100 du Code pénal ». Il est donc permis de dire que la règle à peu près absolument uniforme pour le syndicat et l'association est la dissolution par voie judiciaire.

2° Le grand avantage du syndicat est la faculté refusée aux associations, même déclarées, de recevoir, sans autorisation, des dons et legs (2).

Encore cette faculté est-elle purement d'ordre pratique ; c'est une simple création de la jurisprudence, contestée par plusieurs auteurs (3).

1. L. 1901, art. 12.

2. Encore faut-il remarquer que les Associations ont un moyen détourné de recevoir des sommes très élevées : il suffit de se rappeler que si le maximum du chiffre de rachat des cotisations est fixé à 500 francs le montant de la cotisation annuelle est, en revanche, illimité : il suffit de l'indiquer dans les statuts.

3. Cités par Clunet, p. 235, note.

Mais admettons-là : elle ne constitue pas une supériorité de la loi de 1884, c'est un fait non prévu par elle (1). Aussi, concluons-nous avec M. Clunet (2), en disant que « la loi de 1884 ne contient aucun *avantage juridique* réel et solide sur la loi de 1901 ».

§ 2

Intérêt économique ou politique de la distinction.

L'association est-elle moins dangereuse ?

Puisque la loi de 1884 n'offre pas d'avantages juridiques décisifs, pourquoi donc les fonctionnaires et employés de l'Etat tiennent-ils à la forme syndicale ?

La vérité c'est qu'ils se considèrent comme une fraction du prolétariat, et veulent s'unir aux ouvriers de l'industrie privée pour la défense d'intérêts communs.

Ils recherchent l'affiliation aux Bourses du travail, pour opérer le rapprochement des classes et l'émancipation du prolétariat : le syndicat étant l'arme de lutte et le moyen d'organisation employé par les ouvriers, ils s'obstinent à revendiquer les mêmes droits pour réaliser le même idéal.

Nous savons avec quelle insistance les amicales d'instituteurs ont essayé leur transformation en syndicats ;

1. Faisons remarquer que cet avantage n'est pas de nature à impressionner, car peu de syndicats en ont vraisemblablement profité.

2. Clunet, p. 234.

plusieurs l'ont fait avec succès, et si les pouvoirs publics n'avaient arrêté le mouvement à la fin de 1905, il est probable qu'il resterait à l'heure actuelle bien peu d'amicales.

Quant aux intentions des syndicalistes, qu'on les juge par ces déclarations : « les Amicales ont, elles aussi, lutté contre l'omnipotence des chefs, des hommes politiques, et de l'Etat ; mais cette action n'avait qu'une valeur accidentelle. Le syndicalisme a posé d'abord comme principes la liberté intégrale de l'instituteur, et son autonomie dans le métier.

... Les fonctionnaires ont voulu se syndiquer, parce qu'il leur plaisait de l'être, que les pouvoirs publics s'y opposaient, pour imiter les ouvriers, et pour établir des rapports précis entre les exploités de l'Etat et le prolétariat manuel (1) ».

Ce que veulent les instituteurs, que nous choisissons comme exemple, c'est une révolution : la socialisation de l'enseignement : « le socialisme qui veut, selon les expressions classiques, la mine au mineur, la terre au paysan, ne peut moins faire que de vouloir aussi l'université aux universitaires (2). » Ces intentions sont absolument précisées dans le Manifeste de 1905 : les instituteurs, d'accord avec la doctrine du syndicalisme intégral, prétendent substituer leur autonomie à l'administration, et devenir maîtres de l'organisation pédagogique : c'est pour cela qu'ils tendent à pénétrer dans les Bourses du

1. Laurin. *Les Instituteurs et le syndicalisme*, p. 45.

2. G. Rodriguez. *Rev. soc.*, oct. 1905, p. 499.

travail et à s'affilier à la C. G. T., afin d'y prendre des « leçons de vertu corporative », y donner l'exemple « de la conscience professionnelle », établir leurs programmes et leurs méthodes après avoir pris « connaissance des besoins moraux intellectuels du peuple » qu'ils instruisent. Ils veulent enfin porter dans les Bourses du travail leur conception syndicale résumée dans cette phrase du Manifeste : « Les syndicats doivent se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'Etat remettra le soin d'assurer sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque les services progressivement socialisés. »

Voilà la raison d'être du syndicat. Voilà pourquoi on veut le substituer à l'association.

Nous savons ce qu'il faut penser des projets de transformation économique et politique dont le syndicalisme intégral est soi-disant la condition : mais admettons qu'ils soient irréalisables : il reste certain que le syndicat doit nous inspirer des craintes très prochaines : il est conçu de la façon la moins sage, c'est-à-dire comme un moyen d'agitation, de luttes stériles, et non comme un élément d'organisation professionnelle : serait-il d'ailleurs cet élément, il n'a pas sa place dans les cadres administratifs, et nous verrons pourquoi. Retenons simplement ce désir d'union au prolétariat des Bourses du Travail et de la C. G. T. : tout ce qu'il y a de bon dans ces organisations ouvrières est dominé par leur caractère d'instrument de lutte violente contre toutes les institutions. N'oublions pas que, si leurs critiques contre notre constitution sociale sont en partie vraies, les réformes

qu'elles proposent sont inacceptables, et les moyens qu'elles emploient, désastreux, parce qu'ils sont mis au service de ces réformes.

Une conclusion s'impose donc : l'entrée des fonctionnaires dans de telles organisations serait la fin de tout ordre public ; unis à 350.000 ouvriers qui n'aspirent qu'au jour de la grève générale, ils seraient entraînés par le courant de révolte, et les services n'existeraient plus.

Ils protestent avec énergie, et sincèrement peut-être, de leur volonté ferme de ne pas faire grève, mais il est permis de croire qu'elle s'imposerait à eux malgré leurs intentions.

Sans doute le syndicat n'implique pas la grève ; mais comment résister au mouvement lorsqu'on a affirmé la solidarité la plus étroite avec ses initiateurs ? (1) Aussi répéterons-nous avec M. Berthélémy : « Le syndicat sans la grève ! quelle chimère ! quelle utopie ! laissez-moi dire quelle naïveté ! (2). »

En résumé, l'intérêt du droit au syndicat est exclusivement d'ordre politique.

« Cet organisme est l'instrument de guerre, à l'aide duquel, dans la lutte de classes destinée à remplacer la lutte des nations, les dirigeants du syndicalisme révolutionnaire entendent déblayer la construction sociale actuelle, pour créer une société toute nouvelle. C'est une théocratie d'un genre nouveau qui est en marche.

1. Barthou. *Rev. de Paris*, 1^{er} mars 1906.

2. *Rev. pénit.*, juin 1906, p. 828. Cf. dernière grève des postes.

« On comprend l'attrait d'un plan qu'une telle ampleur puisse exercer sur des intelligences éprises de domination. Etre les pasteurs omnipotents d'un peuple converti, enthousiaste et prêt à l'obéissance sans phrase : *perinde ac cadaver* ! (1). »

En présence de ce danger, les pouvoirs publics, malgré une pratique hésitante, ont généralement refusé le droit au syndicat, et tenté une conciliation en offrant aux fonctionnaires la faculté de s'associer.

Ils ont toléré les cercles et amicales, et, depuis 1901, n'ont cessé d'inviter les intéressés à faire usage du droit commun, à l'égal de tous les citoyens français.

Cela résulte des circulaires de MM. Combes et Maruéjouls envoyées en 1903 à l'occasion des syndicats de cantonniers, et de nombreuses déclarations ministérielles.

Faudrait-il en conclure que l'association présente moins de dangers que le syndicat ?

On pourrait le croire, étant donné l'insistance des pouvoirs publics à n'autoriser que la première, et l'obstination des fonctionnaires à préférer l'autre. En réalité ce n'est qu'apparence, et la même ligne de conduite doit être adoptée dans les deux cas :

Ce que l'on redoute, en effet, dans le syndicat, ce n'est pas la forme, ce sont les tendances et les actes : or, la forme est une question d'ordre juridique, sans grand intérêt, comme nous l'avons démontré ; il n'est donc pas impossible que les tendances et les actes soient les mêmes, indépendamment de la forme : ils résultent de

1. Clunet, *op. cit.*, p. 239.

la seule existence de la puissance groupale. Les faits viennent d'ailleurs à l'appui de ce raisonnement.

Il ne faut pas oublier, en effet, que divers congrès d'instituteurs ont demandé l'affiliation des Amicales aux Bourses du Travail : c'est à la suite de l'un de ces vœux, que le citoyen Yvetot jugeait en ces termes le discours d'un instituteur : « Les instituteurs ont vraiment l'esprit syndicaliste que nous aimons... Quel est le syndicaliste rouge qui n'approuverait de telles paroles et n'ouvrirait ses rangs à de pareils éléments ? » Or, ces éléments, ce sont les amicales, c'est-à-dire des « associations ». Au surplus, depuis 1905, une amicale siège à la Bourse de Travail du Mans.

Voilà qui démontre bien l'équivalence du syndicat et de l'association, au point de vue de l'action des fonctionnaires : dans les deux cas elle est la même.

L'association fait l'œuvre du syndicat : les réclamations, les vœux, les résistances et les violences sont en son pouvoir : témoin : l'intervention de l'Union des contributions indirectes, lorsque plusieurs de ses fondateurs furent déplacés.

Comme le syndicat, elle peut devenir organe de lutte, comme lui, elle peut subir l'influence des politiciens, et pour les mêmes raisons : bien mieux : les associations risquent d'autant plus de perdre toute indépendance, qu'elles sont plus dispersées (1).

Pourront-elles, du moins, résister mieux que les syndicats aux sollicitations de grève ? Mais nous ne

1. Cahen. *Rev. pol. et parl.*, juin 1906.

voulons pour preuve du contraire que les affirmations des intéressés : on nous dit que les fonctionnaires syndicalistes repoussent toute idée de grève, et que d'ailleurs le syndicat n'implique pas la grève : et comment démontre-t-on la justesse de cette affirmation ? en faisant remarquer précisément que la grève peut être le fait de bien d'autres groupements, tels que les associations et les coopératives.

Quant aux faits, ils confirment pleinement notre manière de voir : en 1899 et en 1906, les postiers grévistes n'avaient à leur disposition qu'une association ; depuis cette époque, ils n'ont fondé aucun syndicat, et ils viennent pourtant de faire une grève de dix jours.

L'évidence nous oblige donc à ne faire aucune différence entre le syndicat et l'association, envisagés comme moyens d'action.

§ 3

**Le syndicat, nul dès sa formation, devient-il
par là même association ?**

Nous venons de poser une question qui paraît étrangère à notre sujet, mais qui s'y rattache cependant, puisqu'elle a été soulevée plus d'une fois à propos de l'interdiction des syndicats.

Elle a été notamment très discutée à la suite des circulaires de MM. Combes et Maruéjols qui, après avoir

prohibé comme contraires à la loi les syndicats de cantonniers ajoutaient qu'ils devenaient des associations de droit commun.

Cette manière de voir fut combattue, sous prétexte qu'elle contredisait la jurisprudence et que la faculté accordée en apparence par les circulaires n'existait pas en droit (1). A l'appui de cette opinion on citait un arrêt de la Cour de cassation (2) prononcé contre un syndicat médico-pharmaceutique jugé illégal : la Cour, après avoir reconnu l'illégalité, appliqua les peines contenues dans la loi de 1884 contre les fondateurs de syndicats constitués en violation de cette loi : ce qui excluait la reconnaissance d'une association de droit commun.

Etant donné les termes très larges de la loi de 1901, nous ne croyons pas devoir adopter cette opinion : la loi autorise en effet toutes les associations de personnes, sans distinction de profession, pourvu qu'elles n'aient pas un objet illicite, contraire aux lois ou aux bonnes mœurs : si donc des individus, unis par la communauté de leurs intérêts, veulent se grouper, sans donner à leur union le titre de syndicat, nous ne voyons pas la raison pour laquelle ils ne formeraient pas une « association » tout court. Il en est de même, si les formalités prévues par la loi de 1884 ont été insuffisantes ou omises, ou si les conditions spéciales prévues par elle n'ont pas été réunies. C'est l'esprit même de la loi de 1901, qui a voulu favoriser les groupements d'intérêts (3).

1. Briquet. *Mouvement socialiste*, 15 mai 1903.

2. S. 1903. 1. 445 et note.

3. Pic. *Tr. élém. de lég. ind.* 2^e éd., n. 38.

Les associations de toute nature sont autorisées : voilà le droit commun. Il reste cependant loisible à ceux qui le désirent d'user de la loi de 1884, applicable à des catégories spéciales, conformément à des règles déterminées : s'ils ne remplissent pas les conditions posées par cette loi, — et nul ne peut les y forcer — leur groupement, qui existe malgré tout, qui est un *fait*, est régi par la loi de 1901.

Mais, dit-on, l'art. 21 al. 2 de cette loi dispose « qu'il n'est rien dérogé pour l'avenir aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels » et l'on en conclut que tout groupement ayant pour but l'étude et la défense d'intérêts professionnels doit nécessairement observer la loi de 1884. C'est méconnaître l'art. 2 de la loi de 1901 qui autorise « toutes les associations de personnes » et c'est refuser arbitrairement à une catégorie d'individus le bénéfice du droit commun.

La loi de 1884 est une loi exceptionnelle ; celle de 1901 est d'un caractère absolument général, révélé par les circonstances où les deux lois ont été faites : son art. 21 signifie simplement qu'il est toujours possible à ceux qui ne la trouveraient pas suffisante, d'opter pour les avantages de la loi de 1884.

La pratique administrative admet d'ailleurs les associations professionnelles formées sous l'empire de la loi de 1901. Nous concluons donc que tout groupement qui ne réunit pas les conditions de la loi de 1884 est une association : reste à savoir si cette association est conforme à la loi de 1901.

§ 4

De l'unification du droit associatif.

Pour éviter des discussions subtiles et d'un intérêt pratique assez médiocre, quelques auteurs proposent de refondre les deux lois de 1884 et de 1901.

La dualité, disent-ils, s'explique historiquement : on a d'abord accordé le droit d'association aux ouvriers, pour donner un minimum de satisfaction aux revendications nombreuses qui visaient cette liberté. Plus tard, on a élargi ce droit spécial, qui dès lors est absorbé par le droit commun : pourquoi ne pas faire une charte unique de l'association ?

La refonte est demandée par les socialistes de la Chambre, — chose curieuse, car leurs camarades se plaignent de la manie démocratique d'unification — et le gouvernement s'en est occupé.

A la suite des interpellations adressées à M. Barthou le 12 avril 1906, au sujet des associations de fonctionnaires, le ministère d'alors, prit l'initiative d'une réforme : mais, au lieu de faire une codification du droit associatif, le président du conseil, M. Sarrien, indiquait dans un discours politique prononcé à Paray-le-Monial que la Commission du travail de la Chambre était saisie d'un projet tendant simplement à mettre en harmonie les deux lois de 1884 et 1901. Ce projet a été élaboré, et nous aurons l'occasion d'en faire l'examen.

Convient-il de faire une réforme inspirée par l'idée d'unité ?

Cela ne paraît pas conforme aux principes. L'association — *lato sensu* — est, en effet, un simple cadre, un moule, que M. le professeur Larnaude compare, après Ihering, à la stipulation romaine.

Sur cette catégorie juridique générale peuvent se greffer des catégories secondaires convenant à des situations différentes : la législation est ainsi amenée à tenir compte des faits particuliers et à pratiquer une différenciation en harmonie avec eux ; ainsi : des individus qui fondent une société commerciale et ceux qui forment une association littéraire ou artistique s'associent : mais les deux situations sont très différentes, et ne peuvent être régies par le même statut ; on peut en dire autant des ouvriers qui se syndiquent pour assurer leur situation matérielle, et des producteurs ou des consommateurs qui forment une coopérative.

Dans les quatre cas il y a association, mais avec quelles différences !

1° L'association littéraire et artistique pourrait, à la rigueur, rester libre de se donner à elle-même son statut, car son action est essentiellement intérieure.

2° La société commerciale en diffère essentiellement : d'abord, elle ne sort pas des cadres du droit privé, ensuite elle a un but lucratif : elle n'a aucun intérêt supérieur à celui de ses membres.

La réglementation devra surtout porter sur ses rapports pécuniaires avec le public.

3° Le syndicat ouvrier est essentiellement actif ;

et puis il intervient dans la formation du contrat de travail : deux choses qui doivent attirer l'attention.

4^o) Quant à la coopérative, c'est une société hybride, à la fois société commerciale et syndicat : comme telle, elle mériterait une réglementation très spéciale, que nous ne trouvons d'ailleurs pas dans nos lois : c'est une lacune, qui parle très en faveur de la différenciation législative.

Pour toutes ces raisons, nous considérons comme peu juridique l'idée « d'unicité ».

Nous reconnaissons cependant qu'elle aurait l'avantage de mettre fin à une situation anormale et délicate : mais si des difficultés existent, rien ne prouve qu'elles appellent nécessairement l'unité du droit.

Si l'on faisait une charte unique, il faudrait la concevoir d'une manière assez large, pour permettre aux statuts des associations qui s'y conformeraient, d'être en harmonie avec les situations diverses qu'ils régiraient. Or, cela est impossible.

Au surplus, la réforme n'amènerait jamais qu'une refonte partielle : celle des lois de 1884 et 1901 ; or, dans le droit associationnel, si la loi de 1901 représente le droit commun, la loi de 1884 n'est pas le seul droit spécial.

Le résultat serait donc de faire une loi générale de droit commun, englobant les associations professionnelles : nous croyons que cette réforme serait insuffisante, d'un intérêt à peu près nul, et d'une rigidité que présentent toutes les législations basées sur des principes et non sur les réalités.

CHAPITRE V

PROBLÈMES JURIDIQUES

L'objet de ce chapitre est de répondre à la question suivante : « L'état actuel du droit permet-il de considérer comme légaux les syndicats et associations de fonctionnaires ? »

SECTION I

De la légalité des syndicats de fonctionnaires.

§ 1

Les travaux préparatoires de la loi de 1884 et son texte.

L'article 3 de la loi du 21 mars 1884 dispose que les professions ne peuvent former des syndicats que si elles ont « des intérêts économiques, industriels, commerciaux ou agricoles. »

Cette phrase paraît bien délimiter le champ d'action qui leur est offert, et préciser les conditions qu'elles doivent observer : tous les individus ayant des intérêts de cette nature doivent pouvoir se syndiquer.

Mais est-elle conçue en termes assez larges pour être appliquée aux fonctionnaires ?

Bien des auteurs pensent que la loi de 1884 les laisse en dehors de ses prévisions. Elle abroge, dit-on, les dispositions de 1791 et du Code pénal : or ces dispositions interdisaient les ententes formées sur des intérêts communs par des individus de même état ou profession et punissaient les auteurs d'atteintes au libre exercice de l'*industrie et du travail* : il semble donc que la loi n'ait eu pour but que d'envisager une catégorie de travailleurs bien tranchée, qu'elle désigne expressément dans son article 6 : « Les syndicats professionnels de *patrons et d'ouvriers* auront le droit... ».

Sa portée est donc limitée.

Cette interprétation restrictive résulte d'ailleurs des déclarations du rapporteur, M. Allain-Targé : « Nous voulons que les sociétés syndicales soient formées uniquement d'*ouvriers et de patrons*, de gens du travail, en un mot (1). »

Et cette opinion fut celle des rapporteurs successifs. Plus tard, lorsque la pratique eut révélé l'obscurité du texte, une loi nouvelle devint nécessaire pour autoriser les syndicats de médecins (2). Au cours de la discussion,

1. 1882. *J. O.*, D. P., p. 329-340.

2. L. 30 nov. 1892.

plusieurs orateurs vinrent préciser la pensée du législateur de 1884, et protester contre l'extension qu'on avait proposée : ils allaient jusqu'à la qualifier de dénatura-tion de l'idée syndicale, et affirmaient, que, pour dépasser les catégories restreintes de la loi de 1884, il faudrait une loi générale sur la liberté d'association (1). » Enfin, ce qui est plus intéressant, le président du Conseil, M. E. Loubet, venait insister sur l'incompatibilité absolue de l'esprit de la loi avec le syndicalisme fonctionnarial ; il poussait même la précision jusqu'à exclure du bénéfice de la nouvelle disposition les médecins ayant quelque situation officielle. « Il est reconnu, disait-il, que la loi de 1884 ne s'applique pas aux fonctionnaires. » Son intervention aboutit à la rédaction suivante de l'article 13 de la loi du 30 novembre 1892 : « A partir de la promulgation de la présente loi, les médecins, chirurgiens, dentistes et sages-femmes jouiront du droit de se constituer en associations syndicales, dans les conditions de la loi du 21 mars 1884, pour la défense de leurs intérêts professionnels, à l'égard de toutes personnes autres que l'Etat, les départements et les communes ».

Le texte et l'esprit de la loi de 1884, corroborés par ceux de la loi de 1892 ne paraissent donc laisser aucun doute sur l'inexistence du droit des fonctionnaires.

Et cependant il est permis d'hésiter : les déclarations de 1892 sont des opinions intéressées, inspirées par des difficultés déjà nées ; quant à celles de 1884, elles

1. Tels MM. Tolain, Tirard, Cazot, Goblet.

ont leur contre-partie dans la circulaire de M. Waldeck-Rousseau aux préfets au sujet de l'application de la nouvelle loi : « Son laconisme qui est tout à l'avantage de la liberté, pourra causer au début quelques hésitations et quelques incertitudes. Il serait difficile de prévoir à l'avance toutes les difficultés qui pourront surgir ; elles devront toujours être tranchées dans le sens le plus favorable au développement de la liberté. »

Ces indications revêtent une singulière portée, si l'on songe que M. Waldeck-Rousseau fut l'âme de la réforme de 1884.

D'autre part, le texte même de la loi nous laisse quelque incertitude : l'article 3 parle « d'intérêts économiques, industriels, commerciaux, ou agricoles ». Mais cela fait quatre catégories, dont une première plus large que les trois autres : or n'y a-t-il pas des fonctionnaires qui ont des intérêts économiques à défendre ? La réponse n'est pas douteuse, puisqu'ils ont tous un salaire ou des appointements variant dans des conditions plus ou moins avantageuses.

Sans doute, nous sommes persuadé que les auteurs de la loi de 1884 n'ont jamais pensé aux fonctionnaires, et que le mot « économique » s'appliquait, sans arrière-pensée de leur part, à des intérêts bien délimités. Mais nous voyons un danger à opposer simplement l'article 3 aux fonctionnaires, car s'il n'est pas écrit en leur faveur il n'édicte, d'autre part, aucune prohibition.

§ 2

La jurisprudence.

Pour la première fois, en 1885, les tribunaux ont dû interpréter la loi de 1884, à propos d'un syndicat de médecins. Nous sommes obligé d'analyser cette espèce, car les arguments seront les mêmes contre les fonctionnaires.

Un syndicat de médecins s'était formé dans l'Orne sans opposition : ses fondateurs le croyaient légal, à cause de leur communauté de profession et d'intérêts. Comme il avait assigné un individu pour exercice illégal de la médecine, le défendeur souleva une exception fondée sur l'illégalité du syndicat. Le tribunal correctionnel de Domfront, et la Cour de Caen lui donnèrent raison.

La Cour de cassation, dans un arrêt devenu célèbre, consacra la même opinion (1). Elle invoquait les travaux préparatoires et l'intention du législateur, qui n'avait jamais eu en vue toutes les professions ; elle rappelait les termes de la loi qui prononçait formellement les mots : « patrons et ouvriers » ; elle citait enfin l'article 3, et raisonnait ainsi : « la loi limite l'objet de ces syndicats à l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux, et agricoles,

1. 27 juin 1885.

refusant ainsi le droit de former des syndicats à tous ceux qui n'ont à défendre aucun intérêt industriel, commercial, ou agricole, ni, par suite, aucun intérêt économique se rattachant d'une façon générale à l'un des intérêts précédents ;... qu'en déclarant que les médecins... n'avaient pu régulièrement former un syndicat dans les termes de ladite loi, l'arrêt attaqué en a justement interprété les dispositions. » Il est certain que la solution de la Cour a une grande apparence de force juridique, car la loi de 1884 a été faite pour des individus ayant entre eux des rapports d'employeurs à employés : elle exclut donc les professions libérales : c'est une lacune invraisemblable, mais il faut admettre qu'elle existe, pour aussi large que l'on soit dans l'interprétation de la loi.

Quant aux motifs de l'arrêt, ils sont critiquables ; sans doute, l'intention du législateur n'est pas douteuse, et l'article 6 est formel : mais les mots « patrons et ouvriers » sont-ils exclusifs, ou employés à titre d'exemple ? L'interprétation littérale est trop rigoureuse.

En ce qui concerne l'article 3, la Cour paraît expliquer le mot « économiques » par les adjectifs « industriels, commerciaux ou agricoles ». Or, nous croyons que les quatre catégories sont distinctes, puisqu'elles sont séparées par la ponctuation, sans aucune explication : il s'ensuit que l'article 3 ne suffisait pas à interdire les syndicats de médecins, car il est bien évident qu'ils ont des intérêts économiques à étudier et à poursuivre.

Retenons bien cela, car l'argument est très défec-

tueux. L'arrêt de 1885 n'a d'ailleurs pas posé le principe d'une jurisprudence constante, puisqu'en 1890, le tribunal de la Seine reconnut la validité d'un syndicat de professeurs libres : « Attendu, dit le jugement, qu'il est hors de doute qu'en dehors des intérêts agricoles, commerciaux, ou industriels, il existe des intérêts purement économiques qui ne sont ni agricoles, ni commerciaux, ni industriels : que tout intérêt qui touche à la richesse, à la production, à la répartition, à la circulation, à la consommation, est, à proprement parler, un intérêt économique » (10 mars 1890, S. 1890, 2. 144).

C'est une nouvelle interprétation de l'article 3, très correcte à notre avis, et que nous retrouvons encore dans un arrêt de la Cour de Paris rendu le 1^{er} décembre 1898, dans une affaire de syndicat d'experts géomètres : la Cour reconnaît que, malgré l'existence de la profession libérale, ils ont les mêmes intérêts économiques (S. 1899. 2. 14).

En revanche, lorsqu'il s'agit des employés et fonctionnaires publics, l'ancienne interprétation reparait : elle est notamment adoptée par le jugement du tribunal correctionnel de la Seine (9^e ch. 8 juillet 1903) contre le syndicat des égoutiers de la Ville de Paris : il le déclare illégal ; « la profession d'égoutier étant, à Paris, exclusivement relative à un service d'hygiène et de salubrité dépendant de l'administration de la Ville, ne peut comporter l'étude ou la défense d'aucun intérêt économique, industriel, commercial ou agricole. »

Ces motifs sont très critiquables : qu'on interdise le syndicat aux égoutiers, parce qu'ils assurent un service

public et qu'ils ont un lien spécial avec l'administration, mais qu'on ne dise pas qu'ils n'ont aucun intérêt économique.

Si l'on se borne à produire cet argument, les syndicalistes auront beau jeu pour répondre.

Au surplus, admettons que le mot « économique » doive être pris dans l'acceptation la plus restreinte, dans un sens en quelque sorte technique ; on n'exclut pas pour cela certaines catégories d'employés et de fonctionnaires, tels que les égoutiers, que l'on a pu assimiler à des ouvriers salariés, exerçant une industrie (1).

Ainsi donc, la thèse de la jurisprudence défavorable aux syndicats, nous paraît mal établie : de la loi même de 1884, il faut retenir l'intention certaine du législateur, d'exclure les fonctionnaires ; quant au texte, il se prête à beaucoup d'équivoques (2).

1. Briquet. *Mouv. Socialiste*, 15 juil. 1903.

2. L'insuffisance des motifs tirés de la loi de 1884 contre la légalité des syndicats de fonctionnaires ressort avec évidence :

Lorsqu'on dit, en effet, que certains fonctionnaires ne peuvent se syndiquer, non pas à cause de leur qualité spéciale, mais parce qu'ils n'ont aucun intérêt assimilable à ceux qu'a prévus la loi de 1884, on se place sur un terrain mouvant.

C'est la remarque par laquelle M. Larnaude combattait M. Berthélémy (R. P. juin 1906, p. 836) :

« ... La distinction des professions privées agricoles industrielles, commerciales, d'une part, des professions qui ont un autre caractère est tout à fait factice. La barrière a cédé déjà devant les réclamations des médecins, et l'on propose de la faire disparaître pour toutes les catégories de professions privées. Ce n'est donc pas là une raison sérieuse. Il n'est guère admissible qu'on tire parti d'une lacune de la loi de 1884 pour dénier le

Il faut chercher autre chose, pour interdire le syndicat aux fonctionnaires : les raisons politiques suffiraient certainement pour combler les lacunes législatives, mais on peut invoquer de bons motifs juridiques empruntés aux principes du droit public sur les rapports entre l'Etat et ses agents.

§ 3

La doctrine. Théorie de la distinction des fonctions et des agents (1).

Nous voulons savoir si les syndicats de fonctionnaires peuvent être juridiquement autorisés ; la première question à résoudre est celle-ci : qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?

Or, on n'y a jamais répondu.

Est fonctionnaire, *lato sensu*, toute personne ayant accepté un poste déterminé dans un service quelconque dépendant de l'Etat ou des unités administratives secondaires ; mais cette formule n'a aucune prétention juridique, car bien des individus, comme les ouvriers non

droit syndical à ceux des agents de l'Etat qui correspondent aux emplois privés où ce droit n'existe pas, puisque la lacune est appelée à disparaître d'un moment à l'autre ».

1. Consulter : a) Berthélémy. *Traité de droit administratif* ; b) Bourguin, Application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat ; c) *Revue pénitentiaire*, juin 1906. Discussion sur les syndicats de fonctionnaires.

commissionnés, travaillent pour le compte des personnes morales du droit public sans pouvoir être qualifiés de fonctionnaires.

La difficulté vient de ce qu'aucun critérium ne révèle cette qualité : ce n'est pas la nomination par l'Etat, puisque les maires sont élus ; ce n'est pas non plus la rétribution, puisque certains juges suppléants et les auditeurs de 2^e classe au Conseil d'Etat exercent leur fonction gratuitement.

A la vérité, la définition importe peu : rarement la question se posera de savoir si un agent de l'Etat est réellement un fonctionnaire : ce qu'il est surtout intéressant de connaître, c'est la nature du rapport qui unit cet agent à l'Etat.

En présence de ces difficultés, d'excellents auteurs ont proposé une distinction analogue à celle des actes d'autorité et de gestion, traditionnelle dans notre droit administratif.

Voici leur théorie, défendue principalement par MM. Berthélémy et Bourguin, professeurs à la Faculté de droit de Paris :

Les agents de l'Etat doivent être classés en deux grandes catégories, d'après la nature de leur fonction.

Dans la première, on range les agents qui détiennent une portion de la puissance publique, qui agissent en vertu d'une délégation de la souveraineté, et qui exercent un pouvoir de contrainte se traduisant par le droit de commander aux administrés.

Ce sont les agents d'autorité, sans distinction de rang : leur qualité résulte de la nature des actes qu'ils accom-

plissent : à ce point de vue, un sergent de ville peut être assimilé à un préfet.

Dans la seconde catégorie, on classe les agents qui ne participent pas à l'exercice de la puissance publique, et qui ont simplement reçu mission de gérer les services publics : parmi eux on peut citer : les directeurs de ministères, les ingénieurs de l'Etat, les agents des postes et les ouvriers des manufactures.

L'intérêt de la distinction porte essentiellement sur la nature des relations de ces divers agents avec l'Etat.

Aux agents d'autorité, on demande une action parfaitement conforme aux vues du pouvoir central, ce qui implique l'obéissance passive à ses ordres, et la révocation *ad nutum*, au cas où leurs actes et leurs tendances cesseraient d'être conformes aux directions gouvernementales.

Quant aux agents de gestion, leur obligation consiste seulement en un apport constant de diligence et de compétence dans la fonction qu'ils occupent. Leurs opinions personnelles sont négligeables, puisqu'ils n'ont aucune part à la direction générale des affaires, et leur situation vis-à-vis de l'Etat est vraiment de nature contractuelle.

Il n'y a, par exemple, aucune différence, entre le professeur libre engagé par un établissement privé et le professeur nommé par l'Etat ; entre l'ingénieur de telle ou telle société minière, et l'ingénieur de l'Etat ; entre l'employé ou l'ouvrier d'une entreprise privée, et l'employé ou l'ouvrier d'une manufacture de l'Etat.

Dans tous les cas, la situation est régie par les règles du contrat ; l'Etat est en droit d'exiger un travail déter-

miné, mais ne peut révoquer son fonctionnaire en dehors des cas prévus par le droit commun ou les clauses particulières du contrat : s'il enfreint cette règle, le fonctionnaire est en droit de lui en demander compte devant les tribunaux ordinaires, qui apprécieront les circonstances du renvoi.

A l'égard des agents de gestion, et quelle que soit leur importance, l'Etat est dans la situation de tout employeur vis-à-vis de ses employés : il est obligé d'observer toutes les lois qu'il a imposées aux entreprises privées et dont bénéficient les employés ordinaires.

Il s'ensuit que la question syndicale est tout naturellement solutionnée : les agents d'autorité, dont la situation est unilatéralement réglée par le pouvoir central ne peuvent invoquer contre l'Etat ni le bénéfice de la loi de 1884, ni les avantages des autres salariés : ce serait compromettre l'organisation administrative et l'exercice de la souveraineté ; mais il n'y a aucune raison pour empêcher les syndicats des agents de gestion.

Il est vrai que M. Berthélemy fait une réserve : si, d'après lui, la qualité de fonctionnaires ne fait jamais obstacle à la formation d'un syndicat par les agents de gestion, du moins faut-il que les bénéficiaires exercent une profession assimilable à celles qu'a prévues la loi de 1884 : ainsi : la fonction d'instituteur n'est pas, par elle-même, exclusive du droit syndical, mais les instituteurs ne pourront pas se syndiquer, parce que la loi de 1884 ne s'applique ni à eux ni aux instituteurs libres, qui forment une profession libérale.

Cette réserve, discutable en droit, ne nous intéresse

guère, mais elle sert à mieux faire ressortir l'idée-mère du système : la qualité de fonctionnaire de gestion n'empêche aucun agent d'invoquer le bénéfice de la loi de 1884.

On le voit : toute la doctrine repose sur la distinction des agents d'autorité et de gestion : ses partisans la justifient par les faits, et par la distinction des actes. Ils invoquent aussi les textes du Code pénal, et notamment l'article 123 ainsi conçu : « Tout concert de mesures contraires aux lois, pratiqué par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque *partie de l'autorité publique*, soit par députation ou correspondance entre eux, sera puni »... Ils voient dans cette disposition la confirmation de leur thèse, puisqu'elle renferme expressément leur distinction fondamentale. Au point de vue des conséquences politiques de cette doctrine, il est juste d'établir une séparation entre ceux qui l'ont formulée : M. Bourguin paraît bien poser en principe la nécessité du droit des employés de l'Etat, et mettre sa théorie juridique au service de sa politique sociale, lorsqu'il affirme le devoir pour l'Etat de se soumettre à toutes les lois qu'il a faites. Au contraire, M. Berthélemy déplore l'état actuel du droit, tel qu'il le fait résulter de sa théorie de la fonction publique, et propose qu'une loi vienne le plus tôt possible interdire le syndicat, non seulement aux fonctionnaires de gestion, mais encore aux agents de certaines grandes industries monopolisées telles que les chemins de fer.

Il a raison : si l'on veut, en effet, se rendre compte de tout le danger de la distinction proposée, qu'on songe

bien que jamais les syndicalistes n'ont réclamé le droit au syndicat pour d'autres fonctionnaires que pour les agents dits de gestion : les instituteurs, dans leur manifeste, s'appuient sur ce titre, et M. P. Boncour s'exprime ainsi : « La difficulté est évidemment que certaines catégories de fonctionnaires ne peuvent raisonnablement pas prétendre au bénéfice du droit syndical et n'y ont jamais songé » et, pour préciser sa pensée, il parle de la distinction proposée par M. Bourguin (1).

Voilà des renseignements qui nous éclairent sur la portée de la doctrine que nous venons d'exposer. Nous la jugeons non seulement dangereuse mais encore juridiquement inadmissible, et nous allons indiquer tout de suite les points principaux de notre réfutation :

1^o La distinction des fonctionnaires d'autorité et de gestion n'est pas acceptable en principe.

2^o Elle est arbitraire.

3^o L'Etat ne peut être assimilé à un patron et la situation du fonctionnaire n'est pas contractuelle.

1. Par opposition au « syndicalisme intégral » on a désigné du nom de syndicalisme mitigé la doctrine qui autorise le syndicat moyennant certaines conditions ou à certains fonctionnaires.

Parmi ces conditions, on cite l'interdiction de la grève. Nous savons ce qu'il faut en penser.

Parmi les fonctionnaires qu'il faudrait privilégier on désigne :

a) Dans une première théorie, les petits fonctionnaires : or, il n'y a pas de criterium.

b) Dans une seconde, les fonctionnaires de gestion : c'est à tort, car jamais le syndicalisme intégral n'a prétendu à autre chose.

A. — *La distinction des fonctionnaires d'autorité et de gestion n'est pas acceptable en principe*

La démarcation établie entre les fonctionnaires se présente comme une déduction logique de la distinction de la voie d'autorité et de gestion.

Primitivement, cette scission de l'action de l'autorité publique ne visait que les *actes* accomplis par elle : on l'avait établie pour expliquer les règles contradictoires de compétence, et systématiser les principes de sa délimitation : même à ce point de vue, la distinction laissait à désirer, puisqu'un véritable enchevêtrement ne permettait pas de découvrir une règle précise ; mais elle ne sert à rien, depuis que la jurisprudence du Conseil d'Etat n'attache plus aucune importance à la distinction des actes, pour établir le critérium de sa compétence : ainsi, bien des actes de gestion appelleront la compétence administrative : il suffit, pour cela, qu'ils aient été accomplis à l'occasion d'un service public : c'est une tendance à reconnaître le même caractère à tous les actes de l'autorité publique.

Du moins la distinction conservait-elle son apparence de force en matière de responsabilité de la personne publique ?

Là encore le Conseil d'Etat abandonne le critérium : il préfère se fonder sur la nature de la faute, plutôt que sur la nature de l'acte.

Ainsi donc la distinction des actes ne s'impose pas :

mais en admettant qu'elle soit juste, on ne doit pas l'étendre aux fonctionnaires : cette extension est la base de la doctrine que nous critiquons, mais elle est absolument injustifiée, puisqu'elle « transporte arbitrairement au fonctionnaire ce que la loi ou la jurisprudence ont dit de l'acte administratif (1). » Voilà une première erreur fondamentale.

La distinction repose en outre sur une confusion entre les rapports du fonctionnaire avec l'Etat, d'une part, avec le public d'autre part : dans ses relations avec le public, le fonctionnaire, il est vrai, n'agit pas uniformément ; il procède tantôt par voie d'autorité, tantôt par voie de gestion ; il est même parfois qualifié par la loi d'agent de puissance publique, mais cela n'a aucune influence sur ses rapports avec l'Etat : dans tous les cas, et quel que soit son mode d'action, le fonctionnaire est toujours l'agent de la puissance publique ; il n'y a aucune analogie entre les deux situations que l'on a confondues :

Reste à caractériser la situation juridique constante de tout fonctionnaire à l'égard de l'Etat : c'est ce que nous ferons plus tard.

On invoque le Code pénal, où l'on prétend trouver le germe de la distinction. Il est bien vrai, en effet, que l'article 222 range formellement dans une catégorie à part les agents d'autorité : mais il est essentiel de remarquer qu'il vise seulement les rapports *de ces agents avec le public* : c'est alors à raison de l'importance des actes qu'ils doivent accomplir, que la loi

1. *Rev. Pénit.*, juin 1906. Exposé de M. Larnaude.

Alibert

pénale se montre plus sévère à l'égard des administrés qui opposeraient une résistance ; si *le fonctionnaire est spécialement protégé lorsqu'il agit par voie d'autorité*, c'est que la nature de sa mission exige naturellement cette protection, et qu'il est nécessaire d'assurer le respect dû aux ordres de la puissance publique. Voilà toute l'explication des art. 222 et s. du Code pénal : on peut l'étendre à ceux qui punissent la rébellion.

Au contraire, lorsqu'il s'agit des rapports entre les fonctionnaires et l'Etat, non seulement le Code pénal ne fait aucune distinction, mais encore il multiplie contre eux les sanctions : s'agit-il des soustractions, destructions ou détournements de titres ? l'auteur est puni des travaux forcés, quelle que soit sa situation, et c'est une peine uniforme qui réprime les crimes de concussion et de corruption (art. 173 174 177).

Enfin, ce qui est encore plus formel, le Code pénal punit, dans ses articles 123 à 126, ce qu'il appelle la coalition des fonctionnaires, c'est-à-dire l'ensemble des mesures arrêtées par eux en commun, et dont l'objet serait d'arrêter la marche d'un service public « quelconque ».

La loi pénale vient donc, à l'appui de notre thèse, nier toute distinction entre les fonctionnaires, et proclamer une seule et même situation, lorsqu'il s'agit des rapports des fonctionnaires avec l'Etat.

B. — *La distinction est arbitraire.*

On nous dit qu'il y a deux catégories d'agents : mais où est donc le critérium de la discrimination ? La vérité

c'est qu'il est introuvable, à cause de l'enchevêtrement des fonctions. On va le voir par quelques exemples.

Prenons le fonctionnaire d'autorité par excellence, le préfet : ses fonctions de gestion sont, de beaucoup, les plus nombreuses : on n'a même pas la chance de pouvoir alléguer qu'elles sont accidentelles, puisqu'au point de *rue juridique*, elles absorbent toute la compétence préfectorale, en dehors des arrêtés et des rôles des contributions directes : il suffit, en effet, de rappeler que le préfet est chargé de la tutelle des communes, et de la gestion du domaine national et départemental, de concert avec l'administration de l'Enregistrement.

Les agents des finances sont des fonctionnaires de gestion : ils participent cependant à l'exercice de la puissance publique, avec le droit de faire des procès-verbaux ; ils sont même essentiellement agents d'autorité lorsqu'ils décernent des contraintes autorisant toutes les voies d'exécution contre le contribuable.

Le corps enseignant lui-même ne paraît en aucune façon s'engager dans la voie d'autorité : il renferme pourtant des juridictions ayant le droit de contraindre leurs ressortissants.

Que dire enfin de certains individus qui ne sont certainement pas des fonctionnaires, comme les soldats, les jurés, les huissiers ? Ce sont des agents d'autorité, auxquels la loi impose des obligations et confère des droits : preuve que, lorsqu'elle a eu en vue certains agents de la puissance publique, elle n'entendait faire aucune distinction de droit entre les fonctionnaires.

La vérité c'est qu'il est impossible de délimiter les

deux catégories dont on affirme l'existence : on peut procéder par espèces, et dire, par exemple, que le garde-champêtre est toujours un agent d'autorité, tandis que le directeur de ministère ne cesse jamais d'être un agent de gestion : mais on n'aura pas posé pour cela de règle précise ; on n'aura pas découvert de critérium ; on n'aura pas fait œuvre scientifique. Nous repoussons donc la distinction comme arbitraire, inconséquente et dangereuse.

Arbitraire, car elle contredit les faits, ainsi que nous l'avons démontré.

Inconséquente : elle a pour but, en effet, de permettre à certains fonctionnaires d'invoquer la nature spéciale de leur mission pour défendre et améliorer une situation économique intéressante : or, elle conduit à permettre le syndicat à tous les hauts fonctionnaires de l'administration centrale des ministères, par exemple, puisqu'ils sont agents de gestion, et à le refuser aux sergents de ville et aux gardes champêtres, puisqu'ils sont agents d'autorité : nous ne proposons pas de renverser les rôles, loin de là : mais nous constatons que le but est manqué, au grand mépris de la logique.

Il faut ajouter que, parmi les fonctionnaires dits de gestion, il en est dont la fonction est très importante, parce qu'ils appartiennent à des services essentiels : peu importe, en effet, la nature juridique de l'agent du service ou des actes : on n'aura pas écarté tout danger parce qu'on aura limité le syndicalisme au prétendu domaine de la gestion : on aura, au contraire, ouvert un péril nouveau, en donnant des apparences

juridiques à un mouvement injustifiable en droit.

Au surplus, pour concrétiser ces défiances, il suffit de reprendre l'exemple de tout à l'heure, et de mesurer en les comparant les conséquences d'une grève de fonctionnaire des ministères, et d'une grève de gardes champêtres : la conclusion s'imposera.

Pour ces raisons diverses, nous repoussons de toutes nos forces la distinction entre les fonctionnaires d'autorité et de gestion (1).

C. — *Le lien qui unit le fonctionnaire à l'Etat n'est pas contractuel. L'Etat n'est pas comparable à un patron ordinaire.*

Nous savons que la principale conséquence juridique de la distinction, serait l'existence d'un contrat entre l'Etat et le fonctionnaire de gestion : la situation serait réglée par les dispositions du Code civil sur le louage de services, et l'Etat serait, vis-à-vis de son agent, assimilable en tous points à un patron de l'industrie privée : c'est de ces deux analogies que l'on fait découler, pour certains fonctionnaires, le droit au syndicat : si nous

1. La distinction avait au moins, dans l'esprit de ses auteurs, l'avantage de soustraire les révocations au régime de l'arbitraire, et de leur appliquer tous les principes du droit civil sur la rupture du louage de services. Leurs espoirs ont été déçus, puisque le Conseil d'Etat s'est toujours déclaré compétent, et refuse de donner suite aux réclamations de tous les fonctionnaires sans distinction (V. la constatation de ce fait dans Bourguin, *op. cit.*

prouvons qu'elles sont injustifiées, nous aurons par là même recueilli les éléments d'une conclusion défavorable au syndicat.

Nous allons essayer de le faire.

L'assimilation proposée est fausse, selon nous, parce que ni l'Etat ni ses agents, ne sont en présence d'un intérêt privé (1) ; c'est précisément le cas inverse dans l'industrie privée : pour réaliser un intérêt privé, le patron engage des ouvriers ; dans l'état actuel de la législation, cet engagement est un contrat, qui doit être autant que possible, librement discuté : cela est évident. Mais les circonstances économiques ne permettant pas cette libre discussion, les ouvriers ont recours à des organismes spéciaux pour éviter les effets de la pression capitaliste aggravés par la nécessité : de la sorte, l'équilibre est réputé rétabli, et le contrat librement consenti : mais, ce qu'il est essentiel de bien retenir, c'est que ce mouvement de forces a lieu autour d'un intérêt privé.

Entre les fonctionnaires et l'Etat, rien de semblable. L'Etat est l'institution suprême, expression de la structure sociale (2), incarnée par des gouvernants qui ont pour mission l'accomplissement permanent de certains services, conformément à l'intérêt national et à l'utilité sociale.

Quelle que soit la nature apparente de certains de ces services, elle n'altère en rien leur caractère de nécessité vis-à-vis de l'Etat ; pas plus qu'elle n'imprime un carac-

1. Demartial. *Rev. pol. et parl.*, mars 1903.

2. Hauriou, *op. cit.*, p. 7.

tère spécial à l'Etat, dans la mesure où il les entreprend. C'est toujours la puissance publique qui agit.

Pour assurer l'exercice constant de leur mission, les gouvernants y associent les fonctionnaires, et les chargent de tâches déterminées dont ils s'acquittent suivant des règles variables par rapport aux gouvernés ; mais ces variations n'altèrent en rien le caractère uniformément nécessaire des services publics assurés par les fonctionnaires : l'intérêt général postule ce caractère.

Dès lors on ne peut concevoir qu'un lien de nature unique entre le fonctionnaire et l'Etat, et ce lien n'est pas contractuel, puisque le fonctionnaire n'est pas admis à discuter les conditions auxquelles l'Etat lui confère une mission.

Sans doute, il s'établit entre eux des relations semblables à celles qui naissent du contrat, en matière de salaires, de traitements, de pensions, et de travaux à fournir ; mais les rapports disciplinaires l'emportent sur les autres et forment l'élément essentiel de la situation juridique du fonctionnaire ; ils sont de la même nature que ces règles posées unilatéralement et dont l'ensemble constitue la hiérarchie : or, le principe de la hiérarchie oblige le fonctionnaire à obéir purement et simplement au statut qui lui est imposé par voie d'autorité, et qui fait de lui un sujet de l'administration (1).

Evidemment la nomination du fonctionnaire ne va pas sans son consentement : mais cela ne suffit pas à l'existence du contrat, puisque l'objet du consentement ne

1. Hauriou, *op. cit.*, p. 551.

peut pas être librement discuté et que rien ne peut être modifié dans les conditions imposées.

Le fonctionnaire est promu par un acte unilatéral, sans pouvoir élever de contestations sur la « consistance de sa fonction (1) » cette consistance étant déterminée par la loi. Quant à son acceptation, c'est « une adhésion à un fait ».

La nomination par l'Etat prend le nom de commission. C'est une sorte de réquisition.

Le fonctionnaire adhère ainsi à une institution, ce qui exclut toute idée de contrat : l'institution, en effet, qui est un pur fait, se maintient indépendamment de l'activité des individus, et engendre un droit qui n'est pas, malgré leur adhésion, l'expression de leur volonté (2).

« Cette situation institutionnelle et réglementaire, dit M. Hauriou, nous paraît être la même en ses traits essentiels pour tous les fonctionnaires et tous les employés de l'Etat, des départements et des communes. »

Et plus loin : « On est fonctionnaire, quand on est incorporé à l'institution administrative ; cette incorporation résulte de la nomination qui confère la qualité de *commissionné* ; à cette incorporation s'opposent les situations non définitives de surnuméraires, d'ouvriers non commissionnés, ou, au contraire, celle d'engagés qui ont signé un contrat précis ».

M. Hauriou proteste d'ailleurs incidemment contre la distinction des deux catégories de fonctionnaires :

1. Hauriou, p. 552.

2. *Ibid.*, pp. 23 et 552.

il fait valoir plusieurs des raisons que nous avons nous-même invoquées, et fait remarquer que la situation des employés de l'Etat n'est point contractuelle, mais qu'au contraire c'est la situation des ouvriers et employés de l'industrie privée qui tend à devenir institutionnelle : il se fonde sur l'abondance de la réglementation grâce à laquelle le contrat de travail « perd de sa réalité » : ainsi « ce ne sont pas les fonctionnaires qui se rapprochent des ouvriers et employés : ce sont les ouvriers qui deviennent des fonctionnaires. Déjà on serait bien embarrassé pour classer exactement les employés de chemins de fer des compagnies concessionnaires (1) ».

1. Les employés de chemin de fer des Compagnies concessionnaires ressemblent si peu à des ouvriers ordinaires, que la question du droit au syndicat s'est posée pour eux à peu près dans les mêmes termes que pour les fonctionnaires. Leur situation est en effet régie par voie de commissionnement, ce qui a permis à M. Berthélémy de leur interdire le syndicat, en se basant sur l'absence de lien vraiment contractuel entre eux et les Compagnies (*Rev. de Paris*, février 1906).

Tout en n'admettant pas que le contrat entre employeur et employé soit la condition du syndicat, nous adoptons la conclusion de M. Berthélémy : un double intérêt économique et militaire fait de l'Etat le gardien des voies ferrées : à aucun prix le service des transports ne doit être entravé.

Malgré tout, il est douteux que la législation actuelle nous permette d'assimiler les employés de chemin de fer des Compagnies à des fonctionnaires : cela crée une contradiction entre leur situation et celle des employés des chemins de fer de l'Etat : peut-être pourrait-on la faire disparaître en les considérant comme formant une catégorie d'agents *sui generis*, dépendant de l'Etat dans une certaine mesure, à cause de la concession ; en tous cas, si l'on faisait jamais une loi sur l'Etat des fonc-

Nous ne retenons de cette opinion que le caractère quasi-institutionnel de la situation des employés et ouvriers de l'industrie : nous le trouvons parfaitement exact et nous voudrions voir la notion d'institution se substituer en cette matière à l'idée individualiste de contrat : le germe de l'institution serait ici le syndicat, foyer de solidarité et non d'antagonisme entre l'employeur et l'employé : un statut régirait leurs rapports, pour le plus grand avantage de l'un et de l'autre. Ce serait une sorte de régime corporatif renouvelé.

Revenons maintenant aux fonctionnaires : nous avons repoussé toute assimilation entre eux et les ouvriers et employés de l'industrie privée : ils se meuvent dans une institution différente ; le syndicat ne saurait leur convenir ; il faut chercher donc pour eux un autre statut (1).

Arrivé à cette étape de notre démonstration, nous avons établi qu'il n'y a aucune analogie entre l'Etat et un patron ordinaire, entre le fonctionnaire et l'employé privé, que la règle qui régit la situation de l'un et de l'autre doit être différente, et qu'il n'y a aucun contrat entre l'Etat et ses agents.

Mais les adversaires insistent : il est bien vrai, disent-ils, que les conditions du travail qui s'imposent aux

tionnaires et employés publics, on ferait sagement d'y comprendre tous les agents des chemins de fer sans distinction. C'est ce que faisait le projet Trarieux en 1895.

1. Notre théorie s'applique à tous les fonctionnaires, employés, commissionnés, c'est-à-dire à tous les agents utilisés d'une façon permanente, et dont la situation est réglée unilatéralement par l'Etat, les Départements ou les Communes.

agents de l'Etat, aux fonctionnaires, sont toutes déterminées par des lois ou des règlements, et que leur situation pécuniaire est réglée tous les ans par le budget.

« Mais ces règlements, dit M. Bourguin, qu'est-ce autre chose que l'offre faite en vue d'un contrat, l'offre faite par l'administration, des conditions auxquelles elle embauchera les ouvriers et les sous-agents ?

Le contrat de travail, le contrat de louage de services est tacitement conclu sur les bases et conditions offertes par les règlements, dès que l'ouvrier commissionné ou le sous-agent accepte, reçoit la nomination qu'il a sollicitée. »

Et M. Bourguin voit la preuve de sa théorie dans les exemples journaliers fournis par l'industrie privée : là aussi, dans les grandes entreprises c'est le règlement qui renferme toutes les conditions du travail, c'est lui « qui constitue l'offre faite par l'industriel des conditions auxquelles il embauche ses ouvriers... Or, par cela seul qu'il entre dans l'établissement, l'ouvrier accepte toutes les conditions portées dans le règlement, même s'il ne les a pas discutées, parce qu'il n'en avait pas la possibilité : et c'est là tout le contrat de travail ».

Nous repoussons cette nouvelle comparaison comme les précédentes : si elle était vraie, la logique voudrait que l'on appliquât la théorie contractuelle aux agents d'autorité, aussi bien qu'à ceux de gestion : l'offre contenue dans les règlements s'adresse aussi bien aux uns qu'aux autres et le contrat serait parfait dès l'instant où le candidat réunirait les conditions prévues : or nous savons que nos adversaires sont les premiers à repousser

l'idée de contrat lorsqu'il s'agit de ceux qu'ils appellent les fonctionnaires d'autorité : ils ont vraiment tort, car ils font une scission arbitraire ; mais ils y sont obligés, sous peine de présenter une doctrine, en tous points inacceptable(1).

En tous cas cette simple remarque met à néant la légitimité de cette théorie de l'offre.

Au surplus, un contrat conclu sur ces bases n'en est pas un : il y a contrat lorsqu'on discute les conditions offertes, et non lorsqu'on se les voit imposer.

On invoque la pratique des industries privées : mais il est remarquable de constater l'ensemble avec lequel tous les auteurs s'occupant d'économie sociale, protestent contre une telle conception du contrat de travail : dans cette adhésion au règlement d'atelier, ils ne voient pas de contrat du tout, et ils s'ingénient pour donner à l'ouvrier les moyens de se le faire accorder : les syndicats sont d'ailleurs un de ces moyens.

L'opération par laquelle l'ouvrier est engagé se désigne d'un mot auquel on attribue partout un sens péjoratif : et nous sommes heureux de constater que ce mot revient inconsciemment sous la plume de M. Bourguin : nous voulons parler de l'embauchage.

Il y a mieux : M. Berthélemy, dans son article de la *Revue de Paris*, propose de refuser le droit syndical aux employés des Compagnies de chemins de fer. Et sur quoi se base-t-il ? Sur ce fait que leur situation n'est pas régie par un contrat librement formé entre

1. M. G. Cahen ne recule pas devant cette conséquence.

eux et les Compagnies. Cette constatation ruine tout l'échafaudage juridique par lequel on légitimait en droit certains syndicats de fonctionnaires.

La prétendue catégorie juridique, par laquelle on explique la théorie contractuelle, est par conséquent un simulacre de contrat : nous maintenons donc notre opinion sur les rapports entre l'Etat et les fonctionnaires quels qu'ils soient.

§ 1

Conclusion sur le Syndicalisme fonctionnarial.

Nous sommes maintenant en mesure de nous prononcer sur la légalité des syndicats de fonctionnaires : nous concluons, avec M. le professeur Larnaude (1), « que le droit existant ne permet à aucun fonctionnaire de se syndiquer ».

Il n'y a aucune analogie entre l'industrie privée et les services publics, même ne comportant pas le droit de commandement : dans l'industrie, les relations entre patrons et ouvriers sont perpétuellement troublées par des antagonismes nés de l'état économique actuel ; dans l'administration, au contraire, les rapports du fonctionnaire avec l'Etat sont absolument fixes, et la situation des agents ne connaît pas l'imprévu. La différence vient de la divergence des buts poursuivis : le patron cherche à se procurer le plus grand profit possible par

1. *Rev. pénit.*, juin 1906.

tous les moyens, tandis que l'Etat exploite ses services, même à perte, en vue de satisfaire à un intérêt général ; il le fait en vertu d'une mission essentielle, sans jamais abdiquer son caractère de puissance publique agissant au nom d'une raison supérieure.

Il ne convient pas qu'il soit arrêté dans l'accomplissement de cette mission, surtout par ceux qui sont appelés à y collaborer directement : aussi ne doit-on pas concevoir une action des fonctionnaires, dirigée contre l'institution dont ils font partie intégrante (1).

SECTION II

De la légalité des associations de fonctionnaires

Nous savons ce qu'il faut penser de la distinction entre le syndicat et l'association au point de vue de leurs tendances et du péril plus ou moins grand qui pourrait résulter de leur formation : nous l'avons combattue en

1. On a parfois posé la question de savoir si les fonctionnaires, qui ne peuvent se syndiquer, ont néanmoins le droit de s'affilier à des syndicats déjà existants, sous prétexte qu'ils exercent une « profession connexe ». On peut se demander, par exemple, si un professeur départemental d'agriculture a le droit d'adhérer à un syndicat agricole déjà formé.

La négative s'impose, croyons-nous, puisque c'est à raison de la nature de la fonction que l'on refuse aux fonctionnaires le droit au syndicat (V. *Gazette des Trib.* 27 mai 1908).

attribuant aux deux ordres de groupement la même action dissolvante.

Mais cela n'implique pas l'assimilation au point de vue juridique.

L'association de droit commun est, en effet, réglée par une loi très différente, à portée générale : tout citoyen français peut en invoquer le bénéfice en se conformant à ses prescriptions de détail ; dès lors, ne s'applique-t-elle pas aux fonctionnaires, à défaut d'un texte précis qui le prohibe pour certains d'entre eux ?

La négative est soutenue par M. Berthélemy (1).

Il invoque l'article 21 de la loi du 1^{er} juillet 1901, d'après lequel « il n'est en rien dérogé pour l'avenir aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels ». Ce qui signifie, d'après lui, que tout groupement inspiré par des intérêts professionnels communs doit s'appeler syndicat et se conformer à la loi de 1884 ; sans quoi une société commerciale n'aurait qu'à se dire « association » pour éviter les dispositions du Code de commerce. Dès lors, est illégale toute association qui revêt le caractère professionnel en restant soumise à la loi de 1901 : or, c'est le cas des associations de fonctionnaires qui ne se sont point contentées du simple objet de l'amitié ou de philanthropie : donc, les associations de fonctionnaires sont illégales.

Nous sommes d'accord avec M. Berthélemy pour reconnaître aux associations de fonctionnaires le caractère professionnel, mais nous ne voyons pas une preuve

1. *Rev. de Paris*, 15 février 1906.

de leur illégalité dans le raisonnement qu'il fonde sur l'article 21.

Nous avons déjà rencontré cette argumentation à propos de la transformation en association du syndicat frappé de nullité : la Cour de cassation l'a adoptée dans un arrêt du 28 février 1902 (S. 1903, 1. 445) mais nous n'avons pas cru devoir y souscrire : nous renvoyons d'ailleurs à nos explications précédentes (1).

Nous estimons qu'il est toujours possible aux associations destinées à la défense des intérêts professionnels d'opter entre les deux lois de 1884 et de 1901 : il serait en effet, contradictoire que ces associations fussent dans une situation inférieure, alors qu'elles ont bénéficié les premières de la faveur de la loi.

Ceci est pour le principe : mais en ce qui concerne les associations formées par des fonctionnaires, l'argumentation vaut encore moins puisqu'ils n'ont pas la faculté d'user de la loi de 1884 : ils n'ont donc pas le choix et l'article 21 leur est inapplicable ; autrement dit : on ne peut pas dissoudre leurs associations sous prétexte qu'ils auraient dû les placer sous l'empire de la loi de 1884, puisque le bénéfice de cette loi leur est refusé ; l'article 21, ne s'applique, en effet, même en admettant l'interprétation que nous critiquons, qu'aux groupements professionnels qui auraient dû s'appeler syndicats, et qui ne l'ont pas fait : mais ici, rien de semblable : il manque une condition essentielle de l'application : c'est *l'obligation* de se conformer à la loi de 1884 :

1. V. *suprà*, p. 95.

l'association de fonctionnaires subsiste donc, malgré l'article 21.

Est-ce à dire qu'elle soit légale ?

Elle l'est si elle obéit aux dispositions de la loi de 1901.

Or cette loi « relative au contrat d'association » dispose, dans son article 1^{er} que, « l'association est réglée, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ; et dans son article 3 que « toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois ou aux bonnes mœurs.... est nulle et de nul effet ».

Il y aurait beaucoup à dire sur cette conception et sur la prétention de vouloir enfermer l'Association dans les cadres du droit privé : elle est essentiellement une catégorie du droit public ; elle n'est pas un contrat, mais une institution de la nature de l'Etat réagissant éminemment dans le domaine de l'organisation sociale. Mais passons sur ces erreurs inspirées par un individualisme anti-sociologique et par des préoccupations de circonstance, et prenons le texte tel qu'il est.

Si l'Association est régie par les principes du droit applicables aux contrats et obligations, il s'ensuit qu'elle doit se conformer à l'article 6 du Code civil qui annule les conventions particulières dérogeant « aux lois qui intéressent l'ordre public », à l'article 1131 qui déclare sans effet l'obligation ou le contrat sur cause illicite, et à l'article 1133 qui dispose : « la cause est illicite lorsqu'elle est prohibée par la loi, quand elle est contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public.

D'autre part, l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 vient rappeler ces principes d'une manière explicite.

Passons sur la théorie de la cause, éminemment obscure. Elle est d'ailleurs inapplicable à la matière de l'Association : la cause est, en effet, pour l'obligation de chacune des parties l'obligation de l'autre (1) : or aucun associé n'est tenu de la moindre obligation envers un autre ; ce n'est pas parce que son collègue est entré dans l'association qu'il s'y est lui-même affilié, c'est parce qu'il lui a plu d'accepter le statut de l'institution ; reste à savoir pourquoi il l'a accepté : c'est précisément là que réside la cause du prétendu contrat d'association : mais alors elle se confond avec l'objet.

La question est ainsi simplifiée et doit se poser ainsi : quel est le criterium de l'objet contraire aux lois ou à l'ordre public ?

La notion d'ordre public est extrêmement vague : on peut cependant le définir : l'état de fonctionnement régulier des institutions et des services légitimement établis.

En ce qui concerne la licéité de l'objet, il faut distinguer entre les tendances et les actes de l'association : si elle a pour but d'étudier et de propager des idées philosophiques ou politiques contraires à l'état de choses établi, elle ne dépasse pas son droit : elle peut, fort bien, par exemple, provoquer un courant d'opinion en faveur du socialisme par les moyens de propagande permise ; si elle se propose au contraire de réaliser un idéal par

1. Planiol. *Droit civil*, II, p. 342, 4^e éd.

une attaque violente et matérielle des institutions qu'elle voudrait remplacer, son objet n'est plus licite : ce serait le cas d'une association ayant pour but précis de commettre des atteintes de fait à la propriété.

Cela bien établi, envisageons le cas des associations de fonctionnaires : dans la majorité des cas elles sont illégales.

Elles sont contraires à l'ordre public, si elles ont pour objet de changer le mode de fonctionnement des services publics, tels qu'il est prévu par les lois : or, elles y tendent puisqu'elles se proposent de briser la hiérarchie, de supprimer les chefs et d'instituer une autonomie partielle des fonctionnaires, consistant dans la compétence à l'effet de régler les questions de nomination, de traitement, d'avancement, de travail et de révocation : tout cela est, en effet, la violation des lois sur l'organisation de la fonction publique.

Par cela même, elles ont un objet illicite quant aux actes et quant aux tendances : quant aux actes, car leurs manœuvres pourront aboutir à la cessation de services essentiels : telles, les grèves des postiers ; quant aux tendances aussi, car le simple fait de leur formation est la révolte contre une règle fondamentale qui peut-être n'est inscrite nulle part, mais qui n'en est que plus forte puisqu'elle inspire toutes les lois sur la fonction publique : cette règle, c'est la discipline.

Bien entendu, cette théorie ne s'applique qu'au cas où l'association prétend s'insurger contre le droit public et supplanter les autorités par une transformation administrative.

On doit autoriser les associations étrangères à cet objet : celles, par exemple, qui ont pour but « l'étude des questions d'enseignement, de méthode, ou bien celles rentrant dans le type des sociétés de secours mutuels et toutes celles enfin, qui auront pour objet d'améliorer la condition de leurs membres » sans toucher à leurs rapports légaux avec l'Etat (1) ».

« Dès qu'il s'agit de ces rapports, dit M. Larnaude, la loi serait violée si l'Association se proposait de les modifier, car l'Etat est seul maître de la décision. Je ne crois pas que, sur ce point, il puisse y avoir deux opinions chez les jurisconsultes. Association et syndicat sont synonymes, dès qu'il s'agit d'un objet contraire aux lois (2) ».

1. Larnaude. *Rev. pénit.*, 1906, p. 845.

2. Voir sur ce point, Larnaude. *Revue pénitentiaire*, juin 1906. Discussion.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la question dans les séances des 5 et 11 décembre 1908. Il a admis l'association professionnelle des employés civils de l'administration centrale du ministère des colonies à lui déférer un arrêté de nomination pris par le ministre en violation d'un règlement. M. Tardieu, maître des requêtes, commissaire du gouvernement, fit la distinction entre le syndicat et l'association, et se montra partisan de l'Association de fonctionnaires, en invoquant les opinions diverses et le projet du gouvernement. Conformément à ces conclusions, le Conseil d'Etat admit l'association en question à *ester en son nom propre*, pour obtenir l'annulation de l'arrêté, ce qui était une reconnaissance formelle de sa légalité. V. *Gaz. des Trib.*, 23 décembre 1908.

CHAPITRE VI

LES COALITIONS DE FONCTIONNAIRES

Le syndicat et l'association, ou, pour mieux dire, l'Association, envisagée *lato sensu*, n'est pas le seul moyen d'union et d'action collective que les citoyens aient à leur disposition : elle est la forme la plus parfaite et la plus durable du groupement sociologique, mais il y en a d'autres, parmi lesquelles il convient de citer la réunion et la coalition.

La différence entre l'association et la coalition est assez délicate à établir : dans les deux cas, en effet, des individus sont groupés en vue d'un certain résultat, dont la poursuite présente un intérêt commun.

Il y a cependant une séparation entre ces deux catégories sociologiques et juridiques : c'est l'étendue du but poursuivi ; dans les deux cas ce but existe, mais sa réalisation n'a pas toujours pour condition la même ampleur d'organisation : la coalition, entente passagère et sans règles fixes, suppose un but prochain, et la solution d'une question spéciale et précise : la diminution de la journée de travail, par exemple ; l'association, au con-

traire, poursuit un but constant par un effort permanent : l'amélioration générale des conditions du travail, par exemple. Pour produire cet effort, elle possède une organisation véritable qui dure aussi longtemps que le but ; elle a une discipline plus forte que la coalition, elle impose sa volonté à la minorité de ses membres, et cette minorité n'est pas libre d'entreprendre une action contraire aux décisions de l'association, tant qu'elle en fait partie : ces traits ne se retrouvent pas dans la coalition, car une fraction de coalisés peut toujours agir différemment ou indépendamment de l'autre.

Malgré les avantages de l'association, la coalition a toujours été revendiquée par le monde ouvrier comme un moyen d'exercer une influence sur les conditions du travail. La Révolution avait condamné l'une et l'autre comme inconstitutionnelles, c'est-à-dire contraires à l'esprit individualiste de la déclaration des droits de l'homme ; le Code pénal avait renouvelé la prohibition des coalitions dans ses articles 414 et 415, et c'est seulement en 1864 que le droit de coalition fut rendu au monde du travail par la loi du 25 mai, qui vint modifier le Code pénal (1). La loi de 1864 ne permet que la coalition simple, c'est-à-dire l'entente pacifique et non entachée de manœuvres violentes ou frauduleuses. Elle n'a d'ailleurs en rien modifié la 3^e section du II^e chapitre du Code pénal, relative aux coalitions de fonctionnaires : plus heureux qu'en matière d'association, nous avons une disposition formelle qui les prohibe.

1. V. Rapport E. Ollivier. *Moniteur*, 13 au 20 mai 1864 ou : *Mélanges Valette*, t. 25.

Voici le texte de l'article 123 : « Tout concert de mesures contraires aux lois, pratiqué soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, sera puni d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus, contre chaque coupable, qui pourra de plus être condamné à l'interdiction des droits civiques, et de tout emploi public, pendant dix ans au plus ». Suivent des dispositions plus sévères contre ceux qui auraient concerté des mesures contre l'exécution des lois et les ordres du gouvernement, ou comploté contre la sûreté intérieure de l'Etat.

Il faut remarquer que l'article 123 classe dans une catégorie à part les fonctionnaires dépositaires de quelque partie de l'autorité publique : ce texte a un double défaut : celui de paraître consacrer une distinction d'ordre juridique entre les agents de l'Etat, (distinction que nous avons repoussée) et celui de ne pas s'appliquer à beaucoup de fonctionnaires à l'égard desquels il serait nécessaire d'établir une sanction. M. Garçon explique cette anomalie en disant que l'article 123 est une survivance ; le délit qu'il prévoit n'a jamais été commis, c'est un délit purement théorique. M. Garraud emploie la même expression (1). Il résulte donc de cette explication que l'article 123 ne préjuge en rien de la théorie de la fonction publique, mais qu'il est un résul-

1. V. Garçon, C. pén. annoté. Garraud : *Traité théorique et pratique du droit pénal français*. 2^e éd. Tomes III, p. 414 et VI, p. 104. Berthélémy. *Droit administratif*, 5^e éd., p. 54.

tat de l'expérience passée qui avait démontré la nécessité de sévir contre une catégorie déterminée de fonctionnaires.

Il est cependant une disposition qui s'applique à tous les agents de l'Etat : c'est l'article 126 : « Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique : les fonctionnaires publics qui auront, par délibération, arrêté de donner *des démissions* dont l'objet ou l'effet serait d'empêcher ou de suspendre soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un *service quelconque* ».

Ce texte paraît avoir une portée générale et punir la cessation concertée de n'importe quel service public ; il a même le grand avantage de ne faire aucune distinction : mais il ne peut s'appliquer que si l'entente a décidé ou provoqué des démissions : il y aura donc impunité si les fonctionnaires font grève, comme les agents des postes au mois de mars dernier, sans donner leur démission.

L'Etat n'est donc pas protégé par le Code pénal puisque les fonctionnaires ordinairement coupables ne peuvent être frappés ni en vertu de l'article 123 qui ne s'occupe pas d'eux, ni en vertu de l'article 126 dont l'application suppose une démission qu'ils ne donnent jamais.

La vérité c'est qu'il faudrait interdire les coalitions de fonctionnaires, dans tous les cas aussi bien que les syndicats : la coalition a pour but, en effet, de modifier les conditions du travail : or, nous savons pourquoi les moyens de ce genre sont inadmissibles dans les rapports

entre l'Etat et ses agents. Et comme elle a généralement pour effet l'interruption du travail, c'est-à-dire la grève qui serait ici la cessation inopinée des services publics, on doit la punir comme étant une institution contraire à l'intérêt général.

CHAPITRE VII

L'ACTIVITÉ GOUVERNEMENTALE ET LÉGISATIVE DEPUIS 1903.

LES PROJETS

§ 1

Le rapport Barthou et les événements principaux qui l'ont suivi. Le Ministère Sarrien.

Depuis la loi de 1884, on ne compte pas moins d'une douzaine de projets ayant pour objet de la modifier : les uns sont extensifs du droit syndical comme la proposition Colvafru, qui, au lendemain de l'arrêt de 1885, l'accordait à toutes les professions libérales ; les autres sont restrictifs ; telle, la proposition de M. Barthe, faite au Sénat en 1896 : elle visait spécialement l'interdiction « des associations professionnelles formées par des ouvriers ou employés des arsenaux et autres services publics de l'Etat » ; cette proposition renvoyait aux articles 291 et suivants du Code pénal, non abrogés, il est vrai, mais il est certain qu'elle était inspirée par de légi-

times préoccupations, dictées par le bon sens le plus élémentaire.

D'autres projets ayant surgi, la commission de la Chambre en fut saisie, et chargea en 1903 M. Barthou de lui présenter un rapport.

A cette époque, elle était en présence de quatre propositions :

1^o Celle de M. Lemire, renouvelée de 1894, tendant à compléter la loi de 1884 ;

2^o Celle de MM. Dejeante, Allard, Bouveri, ainsi conçue : « La loi sur les syndicats professionnels est applicable à tous les salariés sans exception. »

3^o Celle de M. Vaillant ayant pour objet d'accorder la liberté syndicale absolue et sans autorisation à tous les individus résidant en France, « quelle que soit leur fonction publique ou privée et notamment à tous les salariés de l'Etat, des départements et des communes ».

4^o Celle de M. Millerand, tendant à élargir la capacité des syndicats.

M. Barthou déposa son rapport le 28 décembre 1903 (1).

Le chapitre II contient les observations relatives aux fonctionnaires : l'auteur adopte la fameuse distinction que nous avons combattue, en invoquant l'autorité de M. Bourguin. Il cite aussi l'ouvrage de M. Fontaine, directeur de l'Office du travail (2), qui défend la même théorie et propose une terminologie nouvelle, en clas-

1. *J. off.* 28 fév. 1904, p. 66, ch. Ann. 1418.

2. *Le louage de travail*.

sant les agents dans deux catégories correspondant à la distinction théorique : les fonctionnaires et les employés.

Sous forme de conclusion, le rapport énonce un projet de loi où M. Barthou accorde le droit syndical « aux ouvriers et employés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique ».

Dans cette formule, le mot « employé », étant donné la référence à la théorie de M. Fontaine, devient synonyme de fonctionnaire de gestion.

Nous croyons inutile de nous y arrêter : elle mérite toutes les critiques développées au précédent chapitre : nous estimons, en effet, qu'un changement de terminologie ne peut modifier ni le caractère de l'agent, ni la nature de sa fonction.

Le Parlement ne s'est d'ailleurs pas prononcé sur l'adoption de cette proposition, mais il est permis de croire que les événements qui l'ont suivie ne lui ont guère été favorables : qu'on se rappelle, en effet, les circulaires de MM. Combes et Maruéjouls, postérieures de quelques jours seulement au rapport Barthou, et prohibant les syndicats de cantonniers. Quelques mois plus tard, le tribunal correctionnel déclarait illégal un syndicat d'égoutiers : or, tous ces travailleurs répondaient bien aux catégories élargies prévues au texte du projet : mais le courant d'idées lui était contraire car la décision du gouvernement comme celle du tribunal abritent certainement des préoccupations politiques derrière des arguments juridiques. Les années 1904 et

1905 marquent un progrès énorme du syndicalisme universitaire, au point que le tribunal correctionnel est de nouveau saisi, et que M. Rouvier, répondant à une interpellation de M. Lasies, fait la déclaration la plus énergique contre les syndicats de fonctionnaires (octobre-novembre 1905).

Nous assistons à la publication du manifeste des instituteurs syndicalistes, en décembre 1905.

C'est ensuite en 1906 que les postiers de Paris font une nouvelle grève : M. Barthou, l'auteur du rapport de 1903, devenu ministre des Travaux publics et des Postes dans le cabinet Sarrien est bien obligé de sévir et de prononcer plusieurs révocations : on l'interpelle, et cette fois, comme dans son discours de Bordeaux, il affirme le droit de l'Etat et promet, au nom du gouvernement, de saisir le Parlement d'un projet modifiant la loi de 1884 (13 et 14 avril 1906).

M. Sarrien, président du Conseil fait des déclarations analogues dans un discours politique prononcé à Paray-le-Monial le 29 avril. « Nous faisons, dit-il, sur la demande même de la Commission du travail de la Chambre des députés, étudier les modifications qu'il convient d'apporter à la loi de 1884 sur les syndicats, afin de mettre en harmonie le droit spécial des groupements professionnels et le droit des associations ouvertes à l'ensemble des citoyens. »

Pour donner suite à ces intentions, M. Sarrien adresse le 21 mai, au président de la République, un rapport concernant la législation mise à l'étude. On y lit notamment : « Les droits spéciaux que la loi de 1884 confère

aux syndicats professionnels, ne sont consacrés par elle qu'en raison de son caractère limitatif qui a expressément restreint le but des syndicats à l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. Il suit de là que les personnes dont les intérêts professionnels ne sont pas exclusivement économiques, industriels, commerciaux et agricoles, — et *notamment les agents de l'Etat*, — ne peuvent invoquer les dispositions de la loi de 1884. Mais il sera permis de se demander si certaines dispositions des lois de 1884 et de 1901 ne pourraient être conciliées et fondues dans un même texte. La loi nouvelle définirait nettement, pour les fonctionnaires, l'exercice du droit d'association et leur donnerait à ce point de vue l'avantage d'un statut régulier... Il paraît impossible de recourir, pour la défense de leurs intérêts particuliers, à la grève... (1). »

Le rapport précède un décret nommant « une Commission composée de représentants de tous les départements ministériels et chargée d'élaborer un projet de loi tendant à accorder aux associations formées entre fonctionnaires ou agents de l'Etat et des administrations publiques, certains des droits conférés par la loi du 21 mars 1884 aux syndicats professionnels. »

De ces actes du ministère Sarrien une conclusion se dégage : c'est qu'à cette époque le gouvernement non seulement acceptait les associations de fonctionnaires, mais encore se proposait d'aggraver, s'il est possible, le fait de leur formation.

1. *J. off.*, 22 mai 1906.

Voyait-il bien toute la portée de la réforme ? Il est permis d'en douter à cause des déclarations catégoriques de M. Clemenceau, ministre de l'Intérieur, aux chefs socialistes, enhardis par leurs récentes victoires électorales (1).

La vérité, c'est que le gouvernement croyait pouvoir prendre une demi-mesure : M. Sarrien disait, en effet, à la séance du 12 juin : « Nous vous proposons d'étendre le bénéfice de la loi de 1884 à d'autres catégories de citoyens, en refusant aux fonctionnaires le droit de grève. »

Et maintenant, que l'on juge de la valeur de cette demi-mesure par l'interruption de M. Vaillant :

« Ils le prendront, si on ne leur donne pas ! »

§ 2

Le Ministère Clemenceau. Le projet Guyot-Dessaigne.

Depuis le commencement de la présente législature, la question du droit d'association pour les fonctionnaires n'est plus de celles qui soulèvent des préoccupations passagères ou motivent de simples opinions : le cas vient d'être érigé « à la hauteur d'une question de politique générale (2) », qui oblige le gouvernement et le Parlement à s'engager dans la voie de la solution.

1. *J. off.*, 18 et 19 juin 1905. D. Par. ch.

2. Clunet. *Les Associations*, I, p. 246.

Le cabinet Sarrien l'avait compris, et le ministère Clemenceau doit continuer son œuvre, comme le prouve ce passage de la déclaration ministérielle lue à la Chambre le 5 novembre 1906 par le président du Conseil : « En ce qui concerne les syndicats professionnels, le gouvernement vous proposera d'introduire dans la loi du 21 mars 1884 les améliorations dont l'expérience a démontré la nécessité. Le moment lui paraît venu d'accroître la capacité des syndicats, d'assurer par des sanctions civiles leur droit de se constituer et de se développer ; il demandera, en outre, que la répression des atteintes à la liberté du travail soit restituée à la législation du droit commun.

En même temps, le gouvernement vous soumettra, pour régler le statut des fonctionnaires, un projet de loi qui, en assurant la liberté de l'association professionnelle et en la garantissant contre l'arbitraire, les maintiendra dans l'accomplissement de leur devoir envers l'Etat, responsable des services publics (1). »

A la séance du 8 novembre, M. Viviani, ministre du Travail, faisait des déclarations analogues.

Déjà, il est vrai, au mois d'octobre, le gouvernement avait fait préparer un projet de loi non déposé tendant à accroître la capacité des syndicats (2) ; mais le premier acte qui sanctionne ses promesses est un projet portant abrogation des articles 414 et 415 du Code pénal qui punissent l'entente préalable en vue de porter

1. *J. off.*, 6 novembre 1906, ch. des Dép., p. 2387.

2. V. Clunet. *Associations*, p. 267, note 1.

atteinte au libre exercice du travail, et la coalition, quand elle est amenée ou maintenue à l'aide de violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses (1).

A l'heure qu'il est, le gouvernement n'a pas encore présenté de projet relatif aux syndicats.

En revanche, il a déposé, le 11 mars 1907, un projet sur les associations de fonctionnaires : l'exposé des motifs indique le souci du gouvernement de concilier les droits des fonctionnaires avec la marche normale des services publics : les associations auront une capacité suffisante pour assurer leur existence et défendre leurs droits en justice ; elles devront se soumettre à la déclaration, mais pourront se concerter et s'affilier entre elles. Pour réaliser leur objet, elles auront la faculté de présenter au ministre les vœux sur les questions relatives à leurs intérêts professionnels ; elles pourront, en outre, « poursuivre devant la juridiction compétente l'annulation des mesures prises contrairement aux lois, aux règlements. Quant aux tentatives d'entrave à la marche normale des services, elles seront réprimées sans excuses.

Ce projet sur lequel nous nous proposons de revenir, a été confié à la Commission parlementaire de l'Administration générale : elle a jugé bon de le remanier, a chargé son rapporteur, M. Jeanneney de rédiger un contre-projet, et a adopté un nouveau texte où elle prévoit : le statut des fonctionnaires, la répression de la grève, et la question du droit d'association ; sur ce dernier point,

1 V. Clunet. *Ibid.*, pp. 265 et 266.

le texte prohibe notamment l'affiliation à des groupements extérieurs, ce qui implique l'interdiction des Bourses et de la Confédération générale du travail (1).

Le projet a donné lieu à de nombreuses discussions qui nous retiendront quelque temps.

Disons tout de suite, que les fonctionnaires syndicalistes lui ont été hostiles. Il ne faut pas s'en étonner, car le comité central pour la défense du droit syndical des salariés de l'Etat, des départements et des communes adressait, à la fin de mars 1907, une lettre ouverte à M. Clemenceau. Ce document (2) constate l'intention du cabinet de maintenir le mur qui existe entre les syndicats ouvriers et les associations de fonctionnaires. Il affirme l'existence d'un simple contrat entre les fonctionnaires et l'Etat, ce qui exclut toute idée de puissance publique, et implique l'assimilation des agents à des « producteurs ordinaires » et de l'Etat à un simple patron. La conséquence est le droit de syndicat contre l'Etat dont « la puissance patronale est doublée de la puissance politique et coercitive », contre l'Etat de plus en plus implacable et tyrannique, « défenseur du capital et des privilèges. »

Le document indique en outre le but de tous les syndicalistes, fonctionnaires ou non : « Substituer la coopération libre à la coopération forcée, libérer, ennoblir le travail ; faire disparaître l'Etat traditionnel avec les groupes et les hiérarchies qui vivent en dehors de la

1. V. Clunet. *Associations*, pp. 282-283.

2. V. Clunet. *Ibid.*, p. 276, note.

production ; faire cesser les rapports de maîtres à serviteurs, dans une société productrice ».

Il indique enfin la prétention des fonctionnaires syndicalistes : « Le prolétariat de l'Etat, des départements et des communes a conscience qu'en revendiquant le droit d'exercer les prérogatives syndicales au même titre que les travailleurs de l'industrie privée, il tend à substituer à l'anarchie administrative actuelle une organisation plus rationnelle et plus parfaite des services publics, et qu'il défend, en même temps que ses intérêts propres, les intérêts de la production (1). »

M. Clemenceau répondit au factum du comité par une lettre adressée le 6 avril 1907 à MM. Nègre et Désirat, qui, en qualité d'instituteurs, avaient largement participé au mouvement violent que nous avons analysé. Le président du Conseil constate que le projet du gouvernement est de nature à donner satisfaction à tous les vœux exprimés par le mémoire syndicaliste, au triple point de vue de la personnalité civile, de la lutte contre « l'arbitraire administratif », et des fédérations d'associations.

« Contre ce projet, dit le ministre, vous ne formulez qu'un grief de fond : c'est qu'il légifère pour des fonctionnaires, c'est-à-dire pour une catégorie de citoyens qui, à vous entendre, n'existerait plus.

« Aucun gouvernement n'acceptera jamais que les agents des services publics soient assimilés aux ou-

1. Ce document confirme de façon remarquable, nos vues sur la question des syndicats et associations de fonctionnaires, tant au point de vue politique qu'au point de vue juridique.

vriers des entreprises privées, parce que cette assimilation n'est ni raisonnable, ni légitime. »

A l'appui de son opinion, M. Clemenceau énumère les obligations et les avantages des fonctionnaires au sein de la hiérarchie : il insiste sur le caractère unilatéral de leur situation, et sur leur devoir strict d'assurer la continuité des services publics.

Il termine en disant que les fonctionnaires ne sauraient légitimement revendiquer leur affiliation aux Bourses du Travail ou à la Confédération générale du Travail : ils échappent, en effet, à la loi de l'offre et de la demande, et ne peuvent modifier leur situation par des transactions privées : or, les Bourses étant destinées à préciser les termes de la loi de l'offre et de la demande appliquée à la main-d'œuvre, il s'ensuit qu'elles ne sont pas faites pour les agents de l'Etat. Quant à la Confédération générale du Travail, elle a pour but d'organiser la grève générale, par « l'apologie du sabotage et de l'action directe, la provocation à la haine entre citoyens, l'appel à la désertion ou à la trahison. » Il y a donc incompatibilité absolue entre ces conceptions et les devoirs des fonctionnaires. Il est inadmissible, notamment, qu'ils adhèrent à une association qui proclame par l'organe du Congrès d'Amiens en 1906 que « la propagande antimilitariste et anti-patriotique doit devenir toujours plus intense et toujours plus audacieuse. »

S'adressant enfin aux instituteurs, le Président du Conseil conclut : « La France, en tous cas, ne saurait vous livrer ses enfants pour vous permettre d'expérimenter sur eux le sabotage des jeunes intelligences. »

Cette lettre fut suivie, trois semaines plus tard, de la révocation de M. Nègre.

Les actes du gouvernement ne produisirent d'ailleurs pas l'effet qu'il en attendait, puisque les syndicats d'instituteurs décidèrent aussitôt leur adhésion à la Confédération générale du travail : seule, la révocation de Nègre retarda l'affiliation effective : mais pour bien marquer ses intentions, la Fédération des instituteurs syndiqués vota une subvention à la Confédération. Elle décida en même temps la réunion d'un congrès mixte, où l'on entendrait les délégués des Bourses du travail et des syndicats d'instituteurs. Il devait avoir lieu au mois d'avril 1908 : mais le projet échoua devant l'insuffisance des travaux préparatoires et l'opposition du gouvernement.

Il y eut néanmoins un congrès d'instituteurs, qui posa les bases d'un congrès mixte pour 1909 : le programme consiste en l'institution de l'autonomie professionnelle, en vue d'étudier la réorganisation de l'enseignement de concert avec les intéressés, délégués par les Bourses du Travail (1).

La question en est là.

Bien entendu, l'attitude gouvernementale n'avait pas été sans attirer l'attention de la Chambre : de nombreuses interpellations furent en effet discutées du 7 au 14 mai 1907 ; presque tous les discours abordèrent la question du syndicalisme et des droits des fonctionnaires (2).

1. Laurin. *Les instituteurs et le syndicalisme*, p. 38 et ss.

2. V. *J. off.* du 7 au 14 mai 1907 ; notamment pages 906 ; 929 ; 976 ; 990.

Le point de départ fut une interpellation de M. Alexandre Blanc sur les mesures prises par le gouvernement à l'égard des syndicats de fonctionnaires, et notamment à l'égard des instituteurs : l'orateur renouvela tous les arguments que nous connaissons.

M. Steeg insista sur le favoritisme et sur le droit pour les fonctionnaires de chercher dans le syndicat un obstacle aux pratiques gouvernementales.

M. Buisson demanda compte de la révocation de Nègre.

M. Ribot dénonça le danger d'une confédération générale des fonctionnaires : le syndicat serait, d'après lui, l'instrument de cessation de tous les services, la fin de l'Etat et de la puissance publique.

M. Briand vint enfin répondre aux interpellateurs : le ministre de l'Instruction publique, parlant au nom du gouvernement, repoussa nettement le principe du syndicat, en établissant le droit de l'Etat, le devoir qu'ont les fonctionnaires de collaborer à sa mission, et la nature spéciale des rapports entre l'Etat et ses agents : il rejeta la théorie du contrat, l'assimilation entre certains fonctionnaires et les employés privés, et reproduisit en substance les déclarations de quelques-uns de ses prédécesseurs, tels que MM. Jules Roche et Jonnart.

En ce qui concerne les rapports des fonctionnaires avec la Confédération générale du Travail, M. Briand fit observer que l'affiliation ne pouvait être qu'une inutilité et une duperie : une inutilité pour les fonctionnaires, car il ne leur était pas permis de souscrire aux méthodes d'action de la Confédération ; une duperie pour la classe

ouvrière qui se verrait abandonnée de l'appoint fonctionnarial le jour où elle déciderait de marcher à l'assaut de la cité actuelle. Si l'on admet, cependant, qu'une utile et entière collaboration puisse naître de l'affiliation des fonctionnaires on ne fait que constater le péril extrême qui en résulterait pour l'Etat : ce péril, la Confédération l'escompte, et voilà bien la raison de sa bienveillance assez récente à l'égard des syndicats de fonctionnaires.

La Chambre accorda sa confiance au gouvernement par 343 voix contre 210.

Depuis lors, elle ne s'est pas démentie : tout dernièrement, en effet, le 12 février 1909, au cours de la discussion du projet de loi relatif à l'amnistie, M. Dumont présenta un amendement ayant pour but de réintégrer dans l'exercice de leurs fonctions « les anciens fonctionnaires des administrations publiques, qui ont été frappés administrativement pour délit d'opinion ou pour un acte politique (1). »

Il s'agissait notamment des postiers grévistes, des instituteurs Nègre et Roux-Costadan frappés le premier pour menées syndicalistes, le second pour déclarations antipatriotiques, et de certains employés municipaux, comme Janvion, révoqué en même temps que Nègre, et non réintégré, malgré un avis favorable du Conseil général de la Seine.

M. Clemenceau, président du Conseil, combattit l'amendement, en insistant sur les actes intolérables

1. V. *J. off.* 13 février 1909.

accomplis par les fonctionnaires révoqués ; il rappela la campagne entreprise par Nègre et termina son discours en disant : « Il ne faut pas parler d'apaisement pour ces hommes ; si vous le faites, vous ne porterez pas seulement atteinte au gouvernement ; comme je le disais hier, c'est le Parlement que vous frapperez. »

Et la Chambre suivait le président du Conseil par 332 voix contre 135.

La récente agitation des postiers vient enfin de déterminer une crise intense en posant avec acuité la question de l'état des fonctionnaires. Elle a été la manifestation la plus grave du syndicalisme fonctionnarial, puisqu'elle a occasionné une grève de neuf jours, et l'arrêt brusque de toutes les relations intérieures et internationales (15-24 mars).

Elle a eu pour cause certaines méthodes reprochées depuis longtemps au sous-secrétaire d'Etat, M. Simyan, et notamment une circulaire sur l'avancement qui faisait prédominer le choix sur l'ancienneté, ouvrant ainsi la porte au favoritisme.

L'Association générale avait adressé des plaintes à M. Barthou, ministre des Travaux publics, qui serait certainement entré en conversation avec elle, sans la publication d'une lettre injurieuse pour le sous-secrétaire d'Etat. Cela se passait au mois de novembre 1908. Depuis cette époque, les journaux ont apporté presque chaque semaine les menaces des postiers, et le conflit s'est terminé par la grève générale : tous les groupements de fonctionnaires ont envoyé l'expression de leur solidarité, et l'on a redouté pendant plusieurs jours

l'extension du mouvement. Mais l'apaisement s'est fait après des explications entre le gouvernement et les délégués des grévistes.

La Chambre, fidèle à l'opinion qu'elle a manifestée depuis quelque temps, s'est prononcée contre les fonctionnaires grévistes, et a voté trois ordres du jour de confiance dans les séances des 19, 22 et 26 mars (1).

Ces événements, qui révèlent toute l'actualité de la question seront, il faut l'espérer, la source d'une salutaire leçon : les fonctionnaires n'ont aucune garantie, cela est certain ; les abus qu'ils dénoncent ne sont que trop réels, et lorsqu'ils réclament de l'ordre dans l'organisation des fonctions publiques, ils accomplissent une œuvre de raison. Les apparences leur sont évidemment défavorables, et il est difficile de ne pas qualifier d'anarchique une grève de fonctionnaires : la cessation d'un important service public, compliquée d'actes de sabotage comme la rupture des lignes télégraphiques constitue, en effet, suivant l'expression de M. Barthou, « un véritable péril national. »

Théoriquement même, on ne saurait admettre que les fonctionnaires aient constamment le droit de faire la loi, d'être maîtres de leur propre situation, et de discuter avec leurs chefs sur un pied d'égalité.

Les faits et les principes condamnent donc leurs agissements, de la façon la plus absolue.

Mais il serait injuste d'oublier qu'ils ne sont pas les seuls auteurs d'une situation intolérable : les pouvoirs

1. *J. off.* des 20-23-27 mars 1909.

publics ont le devoir de concilier l'intérêt général avec les droits des fonctionnaires, et il est même certain qu'ils n'assureront les droits de l'Etat et de la nation que lorsqu'ils auront enfin accompli tant de réformes qui s'imposent.

Reste à savoir si le projet du 11 mars 1907 est capable d'amener une bonne solution.

§ 3

Discussion du projet du 11 mars 1907.

A. — *Analyse du projet.*

L'article 1^{er} donne une définition : « Sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de la présente loi, tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents et de sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'Etat. »

Les fonctionnaires civils, attachés à un même service ministériel ou à une même régie financière peuvent s'associer, en vue de l'étude et de la sauvegarde de leurs intérêts professionnels, à la condition de se soumettre à la déclaration prévue par la loi de 1901.

Ces associations, qui possèdent la personnalité civile, ont le droit d'ester en justice, de poursuivre l'annulation des actes contraires aux lois et aux règlements, et

de présenter des vœux aux chefs de leurs services et au ministre, après en avoir avisé leurs directeurs.

Elles peuvent « acquérir à titre onéreux, posséder et administrer » les cotisations de leurs membres et le local destiné à l'administration.

Elles peuvent, en se conformant à l'article 910 du Code civil, recevoir des dons et logs qui devront nécessairement être affectés à des œuvres d'assistance mutuelle.

Elles ont le droit de s'affilier entre elles, conformément à la loi de 1884.

L'article 6 prévoit les rigueurs nécessaires contre les fonctionnaires qui refuseraient de coopérer aux services dont ils font partie, ou pousseraient leurs subordonnés et leurs collègues à ces refus d'obéissance : la sanction comporte la révocation et des peines correctionnelles.

Enfin, si une association est irrégulièrement formée, elle pourra être dissoute par le tribunal civil, sans préjudice de l'amende qui atteindra les contrevenants.

B. — *Appréciation des intéressés* (1).

L'opinion des syndicalistes est violemment hostile. M. Laurin (1) écrit en effet : « Le projet de loi sur les

1. V. Janvion. *Voix du peuple*, 3-10 mars 1907, 31 mars, 24 mai 1907. — A. Petit : *Débats*, 23 mars 1907. — Castex. *Association catholique*, 15 mai 1907. — Laurin. *Mouvement socialiste* avril 1907.

associations de fonctionnaires déposé par le ministère de M. Clemenceau pourrait mieux s'appeler le projet de loi *contre* les syndicats de fonctionnaires... Il n'est pas utile de faire suivre l'analyse de ce projet de loi de longs commentaires : c'est tout simplement un défi au bon sens et au droit. »

Il critique notamment les dispositions qui tendent à reconnaître un seul et même caractère juridique à tous les agents de l'Etat, et à refuser aux associations le droit de s'affilier à des groupements extérieurs.

La conséquence de ces dispositions est, en effet, de considérer tous les fonctionnaires sans distinction de services, comme ayant la même situation juridique, et de leur interdire l'accès des Bourses et de la Confédération générale du Travail.

Nous avons vu, d'autre part, comment le mémoire adressé à M. Clemenceau, appréciait son projet.

Il ne faut pas s'étonner de cette hostilité : ce que veulent, en effet, les fonctionnaires syndicalistes, c'est la reconnaissance du caractère contractuel de leur situation vis-à-vis de l'Etat, c'est leur assimilation à des ouvriers de l'industrie privée, c'est enfin le moyen d'assurer en fait leur solidarité avec le prolétariat socialiste, pour réaliser, comme lui, l'autonomie professionnelle substituée à la direction patronale.

Or, le projet ne leur donne pas satisfaction *en droit*, puisqu'il méconnaît précisément la prétendue situation contractuelle, qu'il affirme le droit de la puissance publique vis-à-vis de ses agents, et leur refuse expressément le moyen de s'unir aux groupements ouvriers.

Il leur fait, en un mot, une situation à part : et c'est ce que veulent le moins les syndicalistes.

C. — *Appréciation des adversaires du syndicat.*

Les partisans du projet sont très rares : on peut tout redouter, en effet, de l'application qui en serait faite, s'il était jamais adopté.

Comme le fait remarquer M. Fernand Faure (1), il est certain que le gouvernement hésite à prendre une décision ferme : il ne veut pas heurter de front l'idée syndicaliste, il transige et absout, fait preuve de tolérance, parfois même de bienveillance : c'est une politique qui favorise de la manière la plus sûre l'action néfaste des fonctionnaires syndicalistes.

Le premier reproche qu'on puisse adresser au projet, c'est de mettre le gouvernement en contradiction avec lui-même : M. Clemenceau, dans sa lettre du 6 avril 1907, réfute en effet, tous les arguments des syndicalistes : il repousse notamment, en termes heureux, l'idée de contrat et l'assimilation à l'industrie privée : comment donc autorise-t-il des groupements qui, dans la pensée des intéressés, sont précisément basés sur ces théories inexactes ?

Les déclarations officielles de M. Briand sont tout aussi formelles : au cours des interpellations du mois de mai 1907, le ministre de l'Instruction publique,

1. *Revue politique et parlementaire*, mai 1907.

aujourd'hui garde des sceaux, disait expressément que le fonctionnaire, pour tout ce qui concerne sa fonction, n'a aucun droit à invoquer contre la discipline, et affirmait la nature spéciale de la mission de l'Etat : mission d'intérêt général qui interdit aux fonctionnaires d'en arrêter l'accomplissement.

C'est la négation catégorique de toutes les doctrines syndicalistes : pourquoi, dès lors, les adopter en pratique ?

Mais, dira-t-on, le projet parle d'associations, et non de syndicats.

C'est vrai, mais il n'y a aucune différence : des associations professionnelles sont en effet des syndicats : ce n'est qu'une pure querelle de mots.

Qu'on relise la loi de 1884 pour la comparer au projet : nous défions n'importe quel critique d'apercevoir une différence essentielle.

Il est vrai que le gouvernement croit avoir tout sauvé en interdisant l'affiliation à des groupements d'agitateurs : et c'est bien là, nous le savons, le grief principal des intéressés.

Or c'est une disposition destinée à rester lettre morte : le projet autorise, en effet, les affiliations des associations entre elles : ce sera le germe d'une nouvelle confédération tout aussi puissante que la première, beaucoup plus dangereuse même à l'égard de l'Etat : et puis, lorsque cette nouvelle puissance se sera définitivement établie, qui donc l'empêchera de se réunir à l'autre, pour réaliser du même coup le vœu le plus cher des révolutionnaires ?

Le gouvernement sévira, et menacera des peines prévues à l'article 7 : mais qui pourrait soutenir sérieusement qu'une armée de fonctionnaires, obéissant désormais à une discipline contraire, se laissera intimider par « une amende de 16 à 200 francs » ?

L'hypothèse de la grève est envisagée par le projet : les pénalités, sont accumulées : mais la grève sera collective, et dans des proportions inouïes : or, les révocations et pénalités pour être efficaces, doivent être individuelles : que pourra d'ailleurs le gouvernement lorsqu'il sera en présence de la désertion des agents de tout un service ?

Le projet du gouvernement cache donc les pires dangers sous le mot d'association : on peut réellement prétendre qu'il accorde le droit syndical à tous les fonctionnaires, avec les conséquences que nous ont fait entrevoir les théories et les manifestes.

Au surplus, à quels fonctionnaires s'applique-t-il ? L'article 2 nomme « les fonctionnaires civils ». Que signifie cette expression ? On a proposé d'exclure les fonctionnaires indiqués à l'article 9 du Code d'instruction criminelle : or, l'article 9 énumère : les gardes champêtres et forestiers, les commissaires de police, les maires et adjoints, les procureurs et substituts, les juges de paix, les officiers de gendarmerie et les commissaires généraux de police. Il est juste d'ajouter à cette liste tous les officiers de l'armée de terre et de mer ; mais que dire des autres fonctionnaires ? L'article 2 du projet leur est applicable : c'est alors l'extension indéfinie d'un droit essentiellement dangereux. On

dira peut-être avec M. P. Boncour que la répartition se fera d'elle-même ; auquel cas, c'est le retour à ces distinctions spécieuses dont nous avons démontré l'inexactitude juridique, l'impossibilité d'application, et le danger indéniable.

Le projet du gouvernement doit être, par conséquent, repoussé. Nous ne pouvons, en effet, nous résigner à voir légitimer une coalition formidable de 600.000 agents, disciplinés par des chefs entreprenants qui ne manqueraient pas — ils nous l'ont dit — de supprimer toute direction et d'établir l'anarchie sur les ruines de l'Etat (1).

1. V. F. Faure. *Loc. cit.*, et Bouchard. *Revue pénitentiaire*, juin 1907.

CHAPITRE VIII

PRINCIPES DES RÉFORMES A ACCOMPLIR

§ 1

Limites à l'action de l'Etat.

En refusant aux fonctionnaires le droit de former des groupements contre l'Etat, nous avons, semble-t-il, développé une thèse essentiellement étatiste, nous mettant en désaccord avec les idées mêmes que nous avons esquissées dans notre premier chapitre.

En réalité, la contradiction n'est qu'apparente.

Ce que nous avons critiqué, ce sont les conséquences de la métaphysique individualiste : elle postule, en effet, l'étatisme, la centralisation et le fonctionnarisme, par ce seul fait qu'elle ne voit dans la société que deux actions possibles : celles de l'individu isolé, et celle de l'Etat : avec cette conception, l'action de l'Etat est forcément exagérée.

Nous jugeons déplorable les effets de l'idéalisme et

de l'apriorisme dans les sciences politiques et sociales : la seule méthode qui leur convienne est l'observation, avec toutes les variétés qu'elle comporte. Or, le réalisme en politique amène à considérer la société comme un pur fait, et l'Etat comme le gardien de ses intérêts généraux : au sein de la société, s'agitent des forces et des intérêts, divers comme les hommes qui la composent : c'est à l'Etat qu'il appartient de les organiser et de les diriger dans le sens de l'intérêt général. Il ne faut pas oublier, enfin, que, par société, on entend telle société particulière, une nation donnée, qui a son histoire, son tempérament et ses besoins.

Voilà les éléments qui doivent servir à fonder l'action de l'Etat : dans leur limite son droit est absolu, et c'est en supposant implicitement que cette limite n'était pas dépassée, que nous avons affirmé le devoir rigoureux pour ses agents de le suivre sans résistance dans l'accomplissement de sa mission nécessaire. C'est en ce sens, mais en ce sens seulement, que nous avons dit : Etat d'abord.

Malheureusement, l'Etat, incarné par les gouvernants, est seul juge de cette nécessité : or, il s'agit précisément de savoir s'il a toujours été bon juge.

Nous ne le croyons pas : et c'est bien là tout le secret de la crise.

L'Etat a commis une double faute : l'extension du nombre des services, et leur organisation centraliste. Il a réalisé cette ingérence sous la double poussée des principes et des partis, ce qui condamne absolument son entreprise, puisqu'il a méconnu le criterium expérimen-

tal et mis son action au service des partis, sans considérer le seul intérêt général.

Par là même, il a augmenté dans des proportions énormes le nombre des fonctionnaires, et accentué le caractère de leur dépendance. Ils ont tenté de secouer le joug, et pour réprimer leurs velléités d'indépendance on a invoqué le caractère spécial de l'Etat, et la nécessité de sa mission à l'égard de l'intérêt général : l'argument est bon en principe, mais perdait singulièrement de sa force, parce que l'intérêt général n'était pas en jeu.

Les fonctionnaires l'ont bien compris, et certains d'entre eux ont revendiqué des droits spéciaux en alléguant la nature des services qui leur étaient confiés : en principe ils avaient tort, car plusieurs de ces services sont essentiels, malgré leur caractère particulier, mais dans bien des cas les faits leur donnaient raison : tant il est vrai que l'on doit s'inspirer de la réalité !

Prenons des exemples : lorsque nous interdisons le syndicat aux agents des postes, des ponts et chaussées, des chemins de fer ou des arsenaux en rappelant leur lien de dépendance vis-à-vis de la puissance publique qui n'abdique aucun de ses caractères en se chargeant de tels services, nos arguments sont irréfutables et nous avons le droit de sévir si les agents résistent : la défense nationale et l'intérêt économique supérieur du pays exigent, en effet, l'exploitation permanente et diligente de ces services.

Mais que répondrons-nous aux instituteurs, le jour où ils émettront la prétention de s'affranchir de la tutelle de l'Etat pour tout ce qui concerne l'organisation de l'en-

seignement ? Nos raisons seront mauvaises, car rien ne peut légitimer le monopole de l'enseignement : l'université impériale, instrument de règne, est un non-sens, car on n'administre pas ce qui répugne à l'administration ; il n'y a pas de science ou de vérité officielles que l'Etat doive à sa mission d'enseigner ; l'enseignement par l'Etat n'a que deux buts : ou bien recruter un personnel plus nombreux d'agents politiques, ce qui légitime toute entreprise de résistance de la part des intéressés, ou bien former des mentalités spéciales en inculquant des principes dits officiels, ce qui est faillir au rôle de l'éducateur.

Que répondrons-nous aux agents de l'assistance publique lorsqu'ils organiseront leurs intérêts en dehors de l'administration ? Nous ne les convaincront évidemment pas en leur développant des théories philosophiques dont les principaux effets sont de subordonner un grand nombre d'individus au pouvoir central, et d'épuiser les ressources publiques : ce serait mal comprendre l'intérêt général.

Que répondrons-nous aux allumettiers et aux ouvriers des manufactures de tabac ? Nous leur dirons que l'équilibre budgétaire exige les monopoles. Mais cet équilibre est précisément compromis par l'exagération des entreprises.

On pourrait continuer la série des exemples : mais la preuve est suffisante : pour remédier à la crise, il faut limiter les entreprises de l'Etat : les fonctionnaires inutiles disparaîtront, la situation des autres sera meilleure, et l'Etat sera pleinement fort lorsqu'il repoussera leurs

tendances d'émancipation, puisqu'il invoquera des intérêts qui font cesser toute discussion.

Les limites aux entreprises d'Etat, c'est l'expérience qui doit les poser, conformément à la méthode réaliste.

On doit procéder par espèces. Or, cette méthode a fait défaut jusqu'ici, et presque tous ceux qui ont écrit sur le rôle de l'Etat, en critiquant le libéralisme économique, ont trop souvent fait preuve de dogmatisme.

Tous les auteurs, notamment, qui ont donné leur avis sur les syndicats de fonctionnaires, ont été appelés à s'expliquer sur l'extension des fonctions de l'Etat, et ont précisé la portée qu'elle offre à l'égard de la crise du fonctionnarisme. Or, ils ont tous admis, généralement, la légitimité de cette extension, au nom de la solidarité ou de la démocratie.

Il faut bien s'entendre sur le sens de ces termes.

Si, par solidarité, on entend le devoir, pour l'Etat, de redresser les prétendues injustices sociales en instituant une partie des citoyens créanciers des autres (1), et en jouant le rôle de représentant des débiteurs sociaux, on met l'Etat au service d'une idée, ce qui est injustifiable. Si, au contraire, on veut dire par là que le *fait* de la solidarité nationale, oblige l'Etat à exercer les fonctions constituant sa raison d'être, on énonce une vérité évidente : mais alors, c'est bien l'expérience qui doit poser les bases d'une action commandée par le fait de la solidarité nationale.

On prétend aussi que la démocratie postule l'Eta-

1. Léon Bourgeois. *La solidarité*.

tisme, et l'on en donne pour raison que, la démocratie étant le gouvernement de tous, plus l'Etat, représentant de la démocratie, accroit et propage son action, plus il rend service à l'ensemble des citoyens. Or, c'est là un pur sophisme ; c'est une pétition de principe, puisqu'on suppose prouvé ce qui est à prouver, c'est-à-dire le bon effet de l'extension du rôle de l'Etat. On procède par affirmation et l'on dit : « Plus l'Etat augmente ses attributions, plus il rend service. » Non ! il *gère des services*, pas plus ; mais *rend-il service* en les gérant ? On ne peut pas l'affirmer *à priori* : c'est l'expérience qui doit le dire ; le critérium réaliste s'impose à tout Etat, démocratique ou monarchique.

Déplorez les effets de la crise du fonctionnarisme, et pousser à l'Etatisme, c'est donc commettre une contradiction. Si les syndicats de fonctionnaires sont dangereux — ce qui est certain — donnons-leur le moins possible la faculté d'en fonder, surtout dans des services où ils auraient de fortes apparences de raison.

Il faut briser l'Etatisme : or il y a deux moyens de le faire : supprimer les services inutiles et décentraliser,

Décentraliser, mais pas à la façon des syndicalistes, car leur système, basé sur le plus rigoureux étatisme, aurait pour effet de substituer une centralisation à une autre.

La véritable décentralisation implique une certaine autonomie des régions ; la décentralisation régionaliste est la seule que l'on puisse concevoir, car elle est conforme aux réalités : la région possède, en effet, une existence véritable ; elle est un fait historique, elle n'est

pas une création artificielle. Elle est, au sein de la société, le groupement réellement vivant qui doit partager avec l'Etat l'exercice de l'activité publique, pour briser, suivant l'expression de M. P. Boncour, « la dictature d'un homme ou d'une collectivité, d'un monarque ou d'un Parlement, d'un chef ou d'un parti (1). »

Or c'est bien de cette dictature que souffrent les fonctionnaires, comme les autres citoyens. On ne peut mieux faire, pour l'éviter, que d'enlever certaines attributions à l'Etat et les confier aux régions.

Pourquoi ne pas charger de l'enseignement des universités régionales, établissements libres, moyennant un simple contrôle de l'Etat ? Pourquoi ne pas localiser les services de voirie, d'hygiène, d'assistance ? Pourquoi ne pas laisser à des corporations le soin de la réglementation du travail ?

On réaliserait ainsi les réformes dont les fonctionnaires nous ont démontré la nécessité : la fin de l'ingérence politique, et l'organisation des professions et des services par des individus compétents.

L'Etat resterait dans son rôle, et, dans ce rôle, ses droits seraient singulièrement fortifiés. On aurait enfin, du même coup, rompu avec la conception antisociologique d'un individualisme anémiant.

Au surplus, laissons parler M. P. Boncour (2) : « Les décentralisateurs, dit-il, ne s'attardent donc pas aux vieilles conceptions de l'individualisme libéral. Ils ne

1. Renaissance latine, 15 juillet 1903.

2. *Ibid.*

veulent pas d'un individu livré à ses seules forces, sans défense contre les hasards et les misères de la lutte pour la vie. Profondément imbus des données de la sociologie moderne, ils savent que l'individu ne prend toute sa valeur qu'au sein de la société et des groupements dont elle se compose : famille, race, région, corporation, nation. Si donc ils veulent l'arracher aux contraintes de l'Etat, ce n'est pas pour l'enfermer dans un isolement néfaste, impossible d'ailleurs, mais au contraire pour fortifier les collectivités dans lesquelles il peut seulement trouver les milieux favorables à son développement. S'ils veulent enlever à l'Etat certaines de ses attributions, c'est pour les reporter sur les groupements sociaux. Loin de vouloir l'anarchie, ils veulent substituer l'ordre à une centralisation tour à tour anarchique et tyrannique. »

§ 2

Le statut des fonctionnaires (1).

Malgré la décentralisation, il restera toujours des fonctionnaires, et, dans la mesure où ils existeront, ils seront unis à l'Etat par un lien que nous avons défini, et présenté comme exclusif du droit syndical : comment,

1. V. Demartial. *Revue de droit public* 1907 et *Revue générale d'administration*, 1907, I, p. 129. — Kammerer. *La fonction publique d'après la législation allemande*. — Vautrois : *L'Etat des fonctionnaires*. Thèse.

dès lors, améliorer une situation qui ne laisse pas d'être déplorable ? Comment régulariser l'organisation des fonctions, éviter les ingérences politiques, repousser les quémandeurs et les mendiants ?

Les patrons et les ouvriers de l'industrie privée, affiliés à une institution libre, obéissent au statut corporatif, source du droit qui régit cette institution.

Les fonctionnaires sont unilatéralement associés à l'institution de l'Etat : cette institution doit avoir son statut, source des droits et obligations réciproques de l'Etat et de ses agents. Ce statut doit être une loi.

Avec beaucoup de juriconsultes, nous croyons que la crise du fonctionnarisme démontre la nécessité d'une loi sur l'état des fonctionnaires ; c'est le seul moyen de concilier les exigences de la discipline et de la hiérarchie avec les droits des fonctionnaires.

Sans doute, la discipline est par elle-même une règle : mais elle ne doit pas être le prétexte d'une organisation arbitraire des fonctions, mise au service des rancunes politiques et du favoritisme : on doit l'invoquer contre le fonctionnaire, pour tout ce qui concerne l'exercice de sa fonction, mais seulement lorsque cette fonction est organisée : or, elle ne l'est pas.

Elle le sera, lorsque l'agent trouvera dans une charte immuable les principes concernant sa nomination, son avancement, sa rétribution, sa retraite et ses obligations, et la faculté de faire respecter ces principes.

Il ne faut pas altérer la notion de discipline, pour imaginer une sorte d'obéissance passive qui ferait du fonctionnaire un esclave : afin d'éviter toute équivoque,

le mieux est de s'expliquer clairement et positivement sur la situation du fonctionnaire, en la faisant entrer, suivant l'expression de M. Demartial (1), « du domaine de l'arbitraire dans celui du droit. » C'est à cette condition que le fonctionnaire sera protégé contre les erreurs ou les injustices des gouvernants, les abus des politiciens et les marchandages électoraux.

La charte des fonctionnaires doit être une loi : les principes la postulent, car la loi est le statut qui convient naturellement à l'Etat, et la pratique la réclame. On pourrait, il est vrai, se contenter d'actes du pouvoir exécutif (2) : décrets ou arrêtés : mais c'est alors l'instabilité et la diversité, sans aucune garantie.

Les actes de ce genre sont nombreux : c'est ainsi que, pour l'année 1907, on ne compte pas moins de quinze règlements : ont-ils supprimé les abus ?

Ils sont voués à l'imperfection, car ils émanent de ministres très peu intéressés à corriger les défauts que nous avons signalés, et ne présentent aucune garantie de permanence. Les fonctions ainsi réglementées sont d'ailleurs des exceptions : pourquoi les choisir de préférence aux autres ?

Il convient d'ajouter que le remaniement de ces règlements partiels peut amener de véritables perturbations : la récente agitation des postiers nous en fournit le meilleur exemple : elle est évidemment déplorable, et confirme d'une façon remarquable notre opinion

1. V. *Revue de droit public*, 1907.

2. V. Demartial. *Revue générale d'administration*, 1907.

sur les conséquences de l'association au sein de l'administration, mais elle est aussi le plus éloquent plaidoyer en faveur du statut des fonctionnaires. Le mouvement avait pour cause un arrêté sur l'avancement, de M. Simyan, sous-secrétaire d'Etat ; cet arrêté date de 1907. Jusque-là, les agents des postes et télégraphes avançaient à l'ancienneté tous les trois ans. L'arrêté vint décider qu'il y aurait désormais trois modes d'avancement : le choix, la demi-ancienneté et l'ancienneté (1) : le temps ayant permis d'apprécier les effets du nouveau règlement, de nombreux agents ont invoqué une lésion de leurs droits et proposé la grève ; des mesures énergiques ont été prises, mais lorsqu'on leur a reproché ces tentatives d'anarchie, ils ont aussitôt répondu que le perturbateur et l'anarchiste était le sous-secrétaire d'Etat lui-même.

De pareils événements sont regrettables et dangereux ; d'autant plus dangereux, même, que les postiers étaient soutenus par la presse et par l'opinion : mais ayons le courage d'avouer que le fâcheux arrêté était peut-être tout au moins inutile, que les revendications étaient justes, et concluons fermement en faveur d'une loi sur l'état des fonctionnaires, loi qui s'appliquerait à tous les agents, sous-agents et ouvriers commissionnés.

Cette loi devrait contenir des règles assez générales, pour que l'application en soit faite à tous les services : des règlements spéciaux entreraient sans inconvénient

1 De cette façon l'avancement n'a lieu que pour 33 0/0 des agents, au lieu de 70 0/0.

dans certains détails. L'essentiel serait d'enchaîner une fois pour toutes les différents ministres au point de vue de la nomination, de l'avancement, des peines disciplinaires et de la révocation.

M. Demartial a d'ailleurs présenté, dans la *Revue de droit public* (1), une esquisse d'une loi sur l'état des fonctionnaires : il prévoit notamment des conseils de personnel, chargés d'entourer les chefs hiérarchiques, et de les assister dans les décisions à prendre ; il réclame la réglementation légale des conditions d'accès aux fonctions publiques, l'avancement d'après un tableau porté à la connaissance des intéressés, des augmentations périodiques de traitement ; il pose des conditions légales au déplacement, à la mise en disponibilité et à la retraite ; il subordonne enfin l'application des peines disciplinaires, à l'avis des conseils de personnel, avec faculté d'appel devant une cour spéciale, composée de magistrats et de membres du parlement, sans préjudice du recours en Conseil d'Etat.

Tout cela est très acceptable, sauf l'intervention des membres du Parlement : de pareilles dispositions feraient très bien l'objet d'une loi sur l'état des fonctionnaires.

Certaines législations étrangères sont d'ailleurs plus avancées que la nôtre sur ce point : en première ligne, il convient de citer l'Allemagne, qui possède deux lois sur la fonction publique : l'une du 11 mars 1879 sur

1. Année 1907.

l'accès aux fonctions, l'autre du 31 mars 1873 sur l'état des fonctionnaires (1).

Les principales règles sur l'accès aux fonctions publiques concernent surtout les conditions d'honorabilité et d'instruction. Le pouvoir exécutif procède aux nominations. Tous les fonctionnaires allemands sont, en principe, inamovibles : les déplacements et les mises en disponibilités sont discrétionnaires, conformément au principe que la fonction et son organisation appartiennent à l'Etat. L'avancement n'est pas légalement réglementé : il est placé sous l'empire de la coutume et régi par des instructions ministérielles : la pratique consacre les promotions à l'ancienneté (moyennant l'égalité de mérite), et les augmentations des traitements tous les trois ans. L'application des peines disciplinaires et la mise à la retraite sont soumises à des conditions de fond, et à des formes de procédure indiquées par la loi : elle distingue, en principe, les fonctionnaires politiques, administratifs et judiciaires, et l'existence ou la non-existence du droit à pension, pour se montrer plus ou moins sévère ; elle institue deux degrés de juridiction : une chambre et une cour de discipline ; l'empereur a, d'ailleurs, dans tous les cas, le droit de lever ou d'atténuer les peines qui ont été prononcées.

Tel est le résumé de la législation allemande ; la question a été étudiée et résolue dans d'autres pays (2), mais

1. V. Kammerer. *La fonction publique d'après la législation allemande*. Thèse, 1898.

2. V. Demartial, *Revue politique et parlementaire*, juillet-août-septembre 1907.

il n'existe en France que des lois spéciales à certains fonctionnaires. Nous avons des lois sur l'état des officiers, des magistrats, des professeurs, des membres du Conseil d'Etat, des inspecteurs des colonies, des ingénieurs des Ponts et chaussées. C'est insuffisant, Il faut refondre et compléter ces lois, pour faire une charte unique commune à tous les fonctionnaires : il n'y a pas de raisons pour protéger les uns plutôt que les autres, ni les uns moins complètement que les autres.

Le Parlement entreprendra-t-il la réforme ? Fera-t-il cette charte juste et nécessaire ? Consentira-t-il à mettre fin à certaines pratiques auxquelles il est malheureusement trop intéressé ? Il le fera s'il peut se souvenir qu'il doit sauvegarder l'intérêt général.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement a le devoir de préparer et soumettre aux Chambres le projet de loi qu'il avait annoncé dans sa déclaration du mois de novembre 1906 ; il doit renoncer à son projet de 1907, pour chercher dans un statut légal la conciliation des droits de l'Etat et des intérêts des fonctionnaires. Nous espérons que les événements récents provoqueront une solution conforme à nos désirs. Il est temps de supprimer les primes à l'anarchie ; il est nécessaire de protéger l'Etat et les services essentiels contre des entreprises illégales ; il est juste, enfin, de donner suite aux légitimes revendications des fonctionnaires : « Aux multiples situations de fait, il faut substituer une situation de droit ; à la police des fonctionnaires, avec tout ce que ce mot comporte d'arbitraire, il faut substituer l'état

des fonctionnaires avec tout ce que ce mot comporte de garanties juridiques (1). »

1. Demartial. *Revue générale d'administration*, 1907, I, p. 129. Les fonctionnaires eux-mêmes réclament un statut : au lendemain de la grève des postiers, l'Union des associations professionnelles du personnel civil des ministères a tenu une réunion et adopté un ordre du jour en sa faveur. Peut-être leur appel sera-t-il entendu car M. Briand, dans un discours prononcé au Neubourg, en Normandie, le 28 mars, a reconnu les faiblesses du parlementarisme, notamment la méconnaissance de l'intérêt général, et n'a pas contesté la légitimité de certains griefs des fonctionnaires (V. *L'Univers* du 28 mars et *l'Echo de Paris* du 29 mars. MM. Clemenceau et Briand ont d'ailleurs été entendus par la commission chargée d'élaborer le projet de loi sur le statut des fonctionnaires : il y a désaccord sur l'étendue des droits du gouvernement.

CONCLUSION

Nous avons exposé les circonstances de la querelle entre l'Etat et ses agents : notre tâche est accomplie, mais nous voudrions que notre étude renfermât les éléments d'une conclusion. Les syndicats et associations de fonctionnaires sont intolérables, les faits et les principes concourent à le prouver. Mais il serait injuste de méconnaître les salutaires indications que donne ce mouvement. Il révèle les abus de notre système administratif, et découvre par là même les causes qui l'ont engendré : de ces abus, les pouvoirs publics sont les auteurs ; et si leur action est aujourd'hui tenue en échec, ils sont les premiers responsables des conséquences désastreuses que produit l'anarchie administrative.

On réprouve cette anarchie lorsqu'elle vient d'en bas, et l'on se tait lorsqu'elle est suscitée d'en haut : dans les deux cas elle est exécrable. On ne l'aura pas supprimée par cela seul qu'on aura contraint les agents à l'obéissance envers leurs chefs hiérarchiques, car les chefs doivent eux-mêmes s'incliner devant une règle supérieure qui est le principe de toute organisation. Cette règle, c'est l'ordre, notion éminemment objective, car

l'ordre n'est que la conformité à cette grande réalité qui s'appelle l'intérêt général.

Or, ce n'est certainement pas l'intérêt général qui postule le favoritisme, ni la mise au service du favoritisme des règlements organiques de la fonction ; ce n'est pas l'intérêt général qui oblige l'administration à juger la capacité professionnelle d'après une étiquette religieuse ou les fantaisies d'un élu. Il condamne ces pratiques, car elles amènent et paraissent excuser des troubles dangereux pour la vie nationale. Les gouvernants ont le devoir d'y renoncer, en se donnant le moyen de les éviter.

Mais les obligations sont réciproques ; rien ne légitime la révolte des fonctionnaires qui se doivent à leur fonction, à leurs chefs, à la nation. Aussi doit-on réprouver les doctrines d'émancipation qui détruisent l'autorité et organisent l'anarchie, c'est-à-dire un état social où la tyrannie serait la règle, puisque tout le monde y commanderait.

L'autorité est nécessaire : elle est le principe de la discipline, sans laquelle il n'y a point de travail. car, le travail étant le plus grand effort de l'homme, ne peut se produire et durer que par une contrainte. L'ordre et l'autorité sont ainsi les deux grands principes dont le respect s'impose aux gouvernants et aux agents, s'ils ne veulent point faillir à leur mission.

Que les fonctionnaires se souviennent qu'un impérieux devoir leur commande le dévouement et l'obéissance.

Puisse, enfin, le gouvernement soucieux de son inté-

rêt et de celui du pays, renoncer à faire dégénérer ses prérogatives en abus, s'il ne veut pas en face de l'anarchie naissante, s'entendre répéter l'avertissement que donnait jadis le duc de Liancourt à Louis XVI : « Ce n'est pas une révolte, c'est une révolution ! »

VU :

Le Président,

F. LARNAUDE.

VU :

Le Doyen,

CH. LYON-CAËN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

ANNEXE I

Proposition Barthe, du 16 juillet 1885, ayant pour objet de réglementer les conditions d'admission et d'avancement dans les fonctions publiques :

Article premier. — A l'avenir, nul ne pourra être admis dans les services rétribués par l'Etat, si son aptitude n'a pas été constatée par l'un des deux moyens suivants : *a*) le résultat d'un concours ou d'un examen spécial, subi en public, d'après un programme déterminé, devant une commission chargée de dresser une liste de candidats par ordre de mérite ; *b*) un examen subi à la sortie d'une école spéciale, si l'admission n'a lieu qu'au concours.

Art. 2. — Tout fonctionnaire débutera par le grade le moins élevé. Nul ne pourra être admis dans les autres grades, qu'à la double condition : *a*) d'avoir rempli pendant un temps indéterminé le grade immédiatement inférieur ou un emploi équivalent ; *b*) d'être compris dans une liste de présentation formée exclusivement de noms portés au tableau d'avancement.

Les nominations des candidats remplissant les deux

conditions qui précèdent auront lieu : deux tiers à l'ancieneté, un tiers au choix (*J. off.* Annexes du Sénat, 1885, p. 323).

ANNEXE II

Projet Trarieux, du 4 mars 1895, ayant pour objet d'interdire les coalitions formées dans le but de suspendre ou de cesser le travail dans les services publics de l'Etat :

Article premier. — L'article 414 du Code pénal est modifié ainsi qu'il suit : « sera puni d'un emprisonnement de six jours à trois ans et d'une amende de 16 francs à 3.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque, à l'aide de violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses, aura amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir une cessation concertée du travail, dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail.

Lorsque les faits punis par le paragraphe précédent auront été commis par suite d'un plan concerté, les coupables pourront être soumis, par l'arrêt ou le jugement, à l'interdiction de séjour pendant deux ans au moins et cinq ans au plus.

Art. 2. — L'article 415 du Code pénal est remplacé par la disposition ci-après : « sera puni d'un emprisonnement

de six jours à deux ans et d'une amende de 16 francs à 500 francs ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en dehors des cas prévus en l'article précédent, amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir une cessation concertée de la part du travail des ouvriers et employés d'un service public auxquels s'appliquent les dispositions spéciales de l'article 51 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée » (*J. off.* Sénat. D. P. 1895, p. 115).

ANNEXE III

Proposition Barthe, du 2 février 1896, ayant pour objet d'interdire les syndicats d'ouvriers et employés des services publics.

Article premier. — Dans un délai de trois mois, à partir de la promulgation de la présente loi, seront dissoutes comme illégales les associations formées par des ouvriers ou employés des arsenaux et autres services publics de l'Etat sous le nom de syndicats professionnels, sans s'être conformés aux prescriptions des articles 291, 292, 293 et 294 du Code pénal, constituant le droit commun de toutes les associations autres que les syndicats professionnels créés par la loi du 21 mars 1884.

Art. 2. — Les ouvriers des arsenaux et autres services publics qui, après sommation, n'auront pas dissous

leurs associations, seront punis des peines prévues par les articles ci-dessus mentionnés.

Art. 3. — Chaque année, une subvention sera allouée sur les fonds de l'Etat :

1^o Aux associations de secours mutuels ;

2^o Aux caisses de pensions pour les vieillards et les malades incurables ;

3^o Aux caisses d'assurances contre les risques du travail, établies pour leur usage par les ouvriers et employés des arsenaux publics (*J. Off. Sénat. D. P.*, 3 février 1896, p. 50).

ANNEXE IV

Projet de loi sur les associations de fonctionnaires présenté le 11 mars 1907 par M. Guyot-Dessaigne, garde des sceaux.

Article premier. — Sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de la présente loi, tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents et de sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'Etat.

Art. 2. — Les fonctionnaires civils peuvent s'associer librement en vue de l'étude et de la sauvegarde de leurs intérêts professionnels.

Les associations ne peuvent être formées qu'entre fonctionnaires attachés à un même service ministériel ou à une même régie financière. Elles sont soumises à la déclaration et aux formalités prescrites par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Art. 3. — Ces associations peuvent présenter directement aux chefs de leurs services et au ministre, après en avoir avisé leurs directeurs ou directeurs généraux, les vœux qu'elles croient devoir formuler sur les questions se rattachant à leur objet.

Elles ont le droit d'ester en justice sans autorisation spéciale.

Elles peuvent poursuivre devant la juridiction compétente l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives ou réglementaires, sans préjudice des recours individuels formés par les intéressés.

Elles peuvent acquérir à titre onéreux, posséder et administrer :

1^o Les cotisations de leurs membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées. Ces sommes ne pourront être supérieures à 500 francs,

2^o Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ces membres.

Elles ont capacité pour recevoir, conformément à l'article 910 du Code civil, des dons et legs dont le montant et les revenus ne peuvent être affectés qu'à la création ou à l'entretien des œuvres d'assistance mutuelle définies par l'article 1^{er} § 1 de la loi du 1^{er} avril 1898.

Art. 4. — Les associations professionnelles régulièrement constituées entre fonctionnaires ne pourront se

concerter ou s'affilier qu'entre elles et pour la sauvegarde de leurs intérêts communs.

Ces unions seront soumises aux règles prescrites par les §§ 2 et 3 de l'article 5 de la loi du 21 mars 1884.

Art. 5. — Tout membre d'une association professionnelle peut s'en retirer à tout instant dans les conditions fixées par l'article 7 de la loi du 21 mars 1884.

Art. 6. — Tout membre d'une association professionnelle qui, sans excuse légitime, simultanément avec d'autres et après une injonction à lui adressée, aura refusé sa coopération au service public auquel il est attaché, sera révoqué de sa fonction sans préjudice des sanctions pénales.

Tout fonctionnaire qui, par paroles, écrits ou menaces, en aura provoqué d'autres à refuser simultanément leur coopération aux services publics en vue d'en suspendre ou d'en empêcher le fonctionnement, sera puni d'un emprisonnement de six jours à six mois.

Si la provocation a été suivie d'effet ou si l'auteur de la provocation a usé de l'influence que ses fonctions lui donnent sur ses subordonnés pour les inciter à refuser le service, la peine pourra être portée à un an.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi.

Tout fonctionnaire condamné par application des paragraphes 1 et 2 du présent article sera en outre puni d'interdiction de toute fonction ou emploi public pendant un an au moins et dix ans au plus.

Art. 7. — Seront punis d'une amende de 16 à 200 francs, et, en cas de récidive, d'une amende double,

ceux qui auront contrevenu aux dispositions des articles 2 et 4 de la présente loi.

Les associations irrégulièrement formées pourront être dissoutes par jugement du tribunal civil prononcé à la requête de tout intéressé ou du ministère public.

ANNEXE V

Statuts de l'Association générale des agents des Postes, Télégraphes et Téléphones de France et des Colonies
(insérés à titre d'exemple).

TITRE PREMIER

Objet et but de la Société.

Article premier. — Une Société ayant son siège à Paris est formée entre les Agents, Aides et Anciens Agents des Postes, Télégraphes et Téléphones de France et des Colonies, sous le titre : *Association Générale des Agents des Postes, Télégraphes et Téléphones de France et des Colonies*.

Art. 2. — L'Association a pour objet l'étude des questions professionnelles et l'examen de toute réforme ou de toute innovation pouvant s'y rattacher et ayant pour but les améliorations morales et matérielles que pourra comporter la situation de ses membres.

Elle envisagera toujours les conditions d'un bon fonctionnement du service, et ce dans l'intérêt du public, de l'Administration et du personnel.

Les représentants de l'Association sont les seuls intermédiaires auprès des autorités administratives pour présenter les motions adoptées dans ses Assemblées générales.

TITRE II

Fonds social. — Droit d'entrée. — Cotisations.

Art. 3. — La caisse de l'Association Générale est constituée par les droits d'entrée, les cotisations, les dons et les intérêts des sommes placées.

Art. 4. — Le droit d'entrée est fixé à 2 francs.

Art. 5. — La cotisation annuelle est fixée à 6 francs, payables par quart et d'avance, au commencement de chaque trimestre. Toutefois, les sociétaires auront la latitude de s'acquitter par avance d'une annuité.

La cotisation est due pour tout trimestre commencé.

Les adhérents appelés sous les drapeaux et ceux mis en disponibilité d'office pour cause de maladie, sont dispensés de tout versement pendant la durée de leur absence.

Ils recevront gratuitement le *Bulletin officiel* et tous les autres documents que pourra éditer l'Association.

Art. 6. — Les fonds disponibles sont placés soit en obligations du Crédit Foncier de France, soit en obliga-

tions de la Ville de Paris, soit en compte courant, au Crédit Lyonnais à Paris.

TITRE III

Administration de la Société.

Art. 7. — § 1. L'Association est administrée par un Conseil composé de 33 membres, renouvelable par tiers chaque année.

Pour les deux premiers renouvellements, on procédera par voie de tirage au sort.

Les membres sortants sont inéligibles pendant l'année qui suivra l'expiration de leur mandat.

§ 2. Les membres du Conseil sont choisis parmi les adhérents qui prendront l'engagement d'assister régulièrement aux séances.

Les candidats au Conseil devront faire, en quelques lignes, une profession de foi, afin que les électeurs puissent voter en toute connaissance de cause.

Les administrateurs qui, sans excuses reconnues valables par le Conseil, auront manqué à trois séances consécutives, seront déclarés démissionnaires et remplacés immédiatement.

La liste des candidats est établie par voie de tirage au sort.

L'élection des membres du Conseil sera faite par voie de vote de tous les adhérents, deux mois après le Congrès. Elle a lieu au scrutin de liste par vote à bulletin

secret et à la majorité relative. Le vote par correspondance est admis.

§ 3. Pour le recensement des votes, il sera établi un Bureau électoral pris exclusivement en dehors du Conseil et de la Commission de contrôle sortants.

Ce Bureau se composera d'un membre par chaque Groupe de Paris. Le membre le plus âgé remplira les fonctions de Président, les trois plus jeunes les fonctions de Secrétaires.

En cas de contestation, si le Bureau se divisait en deux fractions égales, la voix du Président serait prépondérante.

Le Président de la Commission électorale recevra directement du Siège social les bulletins de vote des Groupes et des adhérents isolés.

Dans le cas où, pour un motif quelconque, la Commission de recensement des votes viendrait à ne pas fonctionner, le Conseil assurerait le dépouillement des votes.

Avant de se séparer, le Bureau proclamera le résultat général des élections qui seul figurera au *Bulletin*.

Le classement des candidats élus se fait dans les différentes séries d'après le nombre des suffrages obtenus, c'est-à-dire qu'au candidat le plus favorisé échoit le mandat le plus long.

Les bulletins de vote, listes des Groupes, etc., seront, par le Bureau de recensement, remis au Conseil et conservés jusqu'au Congrès suivant, pour servir à toutes justifications nécessaires.

Les listes des adhérents ne seront pas communiquées aux candidats.

§ 4. Sont seuls éligibles au Conseil d'administration et à la Commission de contrôle les adhérents compris dans les catégories d'Agents ordinaires, en vertu de l'arrêté ministériel du 29 mars 1888. Les membre du Conseil d'administration qui viendraient à être classés dans les catégories des Agents supérieurs, cesseront par cela même de faire partie du Conseil.

§ 5. Sont inéligibles aux fonctions d'administrateurs, de membres du Bureau, d'un Groupe et de délégués au Congrès, les adhérents faisant partie d'une Association dissidente. Si on apprenait qu'ils en font partie, ils seraient déclarés démissionnaires de ces fonctions.

Sont inéligibles aux fonctions d'administrateurs les membres qui sont adhérents, depuis moins d'un an à l'A. G.

Art. 8. — Si, par suite de changement de résidence, décès, démission, etc., il se produit des vacances, le Conseil d'administration les comble d'office en appelant à siéger dans son sein les candidats les plus favorisés après le dernier élu, jusqu'à concurrence de dix et en commençant par celui qui a obtenu le plus grand nombre de voix.

Dans ce but, les dix candidats arrivant en tête des non élus sont qualifiés membres suppléants du Conseil d'administration.

Les suppléants ne demeurent en fonctions que jusqu'au jour où des élections partielles ou générales ont lieu.

Toutefois, si le Conseil d'administration se trouvait réduit aux deux tiers de ses membres, des élections

auraient lieu dans un délai de trois mois, pour combler les vacances.

Tout membre du Conseil d'administration ou du Bureau d'un Groupe décoré pendant ses fonctions à un titre quelconque, sera considéré comme démissionnaire et remplacé immédiatement par le premier suppléant. Il ne pourra plus faire partie d'aucun Conseil, ni du Bureau d'aucun Groupe.

Art. 9. — Le Conseil choisit dans son sein un Secrétaire général, un Trésorier général, deux Secrétaires généraux adjoints, un Trésorier général adjoint, six Secrétaires adjoints et un Archiviste.

Le Bureau est nommé pour un an.

Une Commission exécutive assure l'exécution des décisions prises par le Conseil.

Elle est composée du Secrétaire général, du Trésorier général, des Secrétaires généraux adjoints, du Trésorier général adjoint, des Secrétaires régionaux, de l'Archiviste et de trois autres membres renouvelables tous les trois mois par voie de roulement.

Le Conseil est autorisé à employer un ou plusieurs commis salariés.

Il pourra s'adjoindre, momentanément, comme membres consultatifs, un ou plusieurs sociétaires pouvant l'éclairer sur les diverses questions qui lui seront soumises.

Les fonctions des membres du Conseil sont gratuites.

Art. 10. — § 1. Dans toute localité ou département où l'Association comptera un nombre d'adhérents égal ou supérieur à 30, ces adhérents pourront se constituer

en Groupe autonome, pour traiter les questions professionnelles ou locales.

En aucun cas, il ne pourra y avoir plus d'un seul Groupe dans chaque localité (exception faite pour Paris).

Toutefois, seuls, les Groupes comptant 50 membres, pourront envoyer au Congrès un délégué payé par l'Association.

Ce nombre est réduit à 40 pour les départements ne comptant qu'un seul Groupe.

Les Groupes par catégorie d'Agents sont formellement interdits.

§ 2. Le Conseil d'administration devra être tenu au courant des décisions prises par les autorités compétentes, au sujet des questions dont la solution aura été poursuivie par les Groupes.

§ 3. Les membres du Conseil d'administration, conformément à l'article 2 des Statuts, restent seuls les représentants autorisés de l'Association auprès des Pouvoirs publics.

§ 4. Les revendications concernant le personnel, ayant un caractère d'intérêt général ou s'appliquant au moins à toute une catégorie d'Agents doivent être contenues dans des mémoires écrits. Pour le cas exceptionnel où le Conseil aurait à redresser un tort particulier, il devra le faire, par écrit, après enquête et délibération.

§ 5. Les communications de toute nature émanant d'une localité où il existe un Groupe de l'Association, seront considérées comme non avenues, si elles ne portent la signature du Secrétaire du Groupe ou de cinq

membres pour les Groupes au-dessous de 100 adhérents et du vingtième des adhérents pour les Groupes au-dessus.

Elles devront obligatoirement être transmises au Conseil par le Secrétaire du Groupe, qui aura la faculté de les commenter. Il devra en donner reçu et communiquer d'office l'accusé de réception et la réponse du Conseil.

Art. 11. — § 1. Pour faciliter la perception des cotisations, la correspondance, l'envoi des fonds et la propagande, chaque Groupe élit une Commission d'études qui choisit dans son sein : un Secrétaire, un ou plusieurs Secrétaires adjoints, un Trésorier, un ou plusieurs Trésoriers adjoints, et, s'il y a lieu, un ou plusieurs correspondants.

Le Conseil devra agréer le Bureau élu par le Groupe.

§ 2. Pour la propagande et pour l'achat de documents ou de matériel, le Trésorier, dans chaque Groupe, prélèvera une retenue de un cinquième sur les cotisations trimestrielles, pour subvenir aux dépenses du Groupe.

Si la retenue de un cinquième n'a pas été entièrement absorbée par les dépenses du Groupe, dont la justification sera fournie au Trésorier général, le boni disponible devra être versé, le semestre suivant, à la caisse centrale de l'Association Générale.

§ 3. Le Trésorier du Groupe devient comptable de ces fonds, dont il est responsable vis-à-vis du Conseil d'administration, auquel il adressera, chaque trimestre, un état des recettes et des dépenses effectuées dans le trimestre précédent.

Cet état sera visé par le Secrétaire du Groupe et par le Président, s'il en existe un.

§ 4. Tous les frais de déplacement seront remboursés aux Administrateurs appelés par les Groupes de province et désignés pour cette mission par le Conseil de l'Association Générale, suivant le tarif adopté par le Conseil.

TITRE IV

Admissions. — Démissions. — Radiations. — Exclusions.

Art. 12. — Le Conseil d'administration statue sur l'admission, la radiation et l'exclusion des sociétaires, sauf recours de ces derniers devant le Congrès.

Art. 13. — Tout sociétaire démissionnaire doit justifier du paiement de ses cotisations pour les trimestres échus.

Art. 14. — Le sociétaire en retard de plus de six mois dans son paiement, sans motifs plausibles, est radié de fait.

Art. 15. — Toute somme versée reste acquise à l'Association.

Art. 16. — Les membres démissionnaires ou radiés peuvent être réadmis en faisant une nouvelle adhésion, si elle est appuyée d'un avis favorable du Groupe auquel ils appartiennent, ou sur une décision du Conseil d'administration, s'il s'agit d'isolés.

Le droit d'entrée doit être versé à nouveau.

TITRE V

Disponibilité des Fonds. — Commission de Contrôle.

Art. 17. — Les retraits de fonds sont signés du Secrétaire général et du Trésorier général.

Ils ne peuvent être opérés que sur l'ordre du Conseil d'administration.

Toutefois, une somme de 500 francs est mise, comme fonds de roulement, à la disposition du Trésorier général et sous son entière responsabilité.

Art. 18. — Il est institué, en dehors du Conseil d'administration, une Commission de contrôle, composée de sept membres nommés, chaque année, par voie de referendum, deux mois après la réunion du Congrès.

Les membres sortants sont rééligibles.

Le vote par correspondance est admis.

Cette Commission est chargée de la vérification de la comptabilité et du contrôle des opérations financières de l'Association.

Elle devra établir, pour chaque Congrès, un rapport détaillé sur la situation financière de l'Association ; elle aura le droit, sous son entière responsabilité, de convoquer les membres du Conseil d'administration en cas de mauvaise gestion.

La Commission de contrôle fournira, en outre, tous les trois mois, un rapport sur la situation financière de l'Association, qui sera inséré au *Bulletin officiel*.

TITRE VI

Congrès.

Art. 19. — § 1. Le Congrès se tient une fois par an. Chaque année, le Congrès fixe la ville où devra se tenir le Congrès suivant ; il fixe également l'époque du Congrès. Tous les deux ans, le Congrès se tient d'office à Paris.

§ 2. Il est constitué par les délégués des Groupes, à raison de 1 délégué par 100 adhérents ; étant entendu que l'Association ne prend à sa charge que les frais de représentation de 1 délégué seulement par Groupe comptant au moins 50 adhérents.

Ce nombre est réduit à 40 pour les départements ne comptant qu'un seul Groupe.

Les membres du Conseil d'administration assistent aux séances avec voix délibérative, comme les délégués, mais ne peuvent prendre part aux votes.

Sont seuls éligibles comme délégués au Congrès, les adhérents compris dans les catégories d'Agents ordinaires.

§ 3. Le Congrès reçoit communication de tous les projets de modification et d'addition aux Statuts qui ont été soumis au Conseil, conformément aux dispositions de l'article 26.

Le Secrétaire général, ou son suppléant, fait connaître à ladite Assemblée la suite qui a été donnée à ces

propositions Lecture est faite du rapport dont elles ont été l'objet.

Les rapports du Trésorier général et de la Commission de contrôle seront insérés au *Bulletin* qui précédera la réunion du Congrès.

§ 4. Le Congrès se prononce sur l'adoption ou le rejet des propositions qui lui sont soumises en votant, lorsqu'il le sera demandé, par têtes présentes ou représentées et à la majorité absolue, étant entendu que les délégués des Groupes disposeront d'autant de voix que les Groupes qu'ils représenteront comptent d'adhérents.

Art. 20. — Le compte rendu succinct des Congrès figurera toujours au premier *Bulletin* qui paraîtra après ces réunions.

Art. 21. — § 1. Dans l'intervalle des Congrès annuels, le Conseil d'administration peut convoquer des Congrès extraordinaires, lorsque l'intérêt de l'Association l'exige, ou dans le cas prévu à l'article 8.

§ 2. Le Conseil publie l'ordre du jour des Congrès au moins deux mois à l'avance.

§ 3. Le Conseil est chargé de l'organisation des Congrès de Paris.

§ 4. Lorsque les Congrès se tiendront en province, l'organisation matérielle en sera confiée au Groupe duquel dépend la ville siège du Congrès.

La caisse centrale conservera à sa charge les frais de déplacement, l'indemnité des délégués et d'organisation jusqu'à concurrence de la somme dépensée pour le dernier Congrès de Paris.

Le Groupe chargé de l'organisation matérielle devra

fournir un rapport au Conseil, deux mois au moins avant la date du Congrès.

En cas d'impossibilité d'organisation par ce Groupe, le Congrès aurait lieu d'office à Paris.

Art. 22. — Le Conseil délibère et statue sur les indemnités à accorder aux délégués des Groupes des départements. Il fait connaître, au moins deux mois avant le Congrès, au Secrétaire de chaque Groupe, la somme allouée pour l'envoi de délégués à Paris.

Les adhérents ne faisant partie d'aucun Groupe pourront, ainsi que les Groupes composés de moins de cinquante membres, se faire représenter au Congrès en donnant mandat, dûment signé de leurs noms, à un délégué d'un autre Groupe pour voter, déposer et soutenir des motions.

Art. 23. — Le Conseil est autorisé à faire représenter l'Association dans toutes les Assemblées purement corporatives et à se mettre en relations avec les représentants des organisations analogues de l'étranger.

Art. 24. — Ni l'Association, ni aucun de ses Groupes ne pourra adhérer à un parti politique ou se faire représenter dans un Congrès politique.

Les discussions politiques ou religieuses sont interdites dans les réunions.

TITRE VII

Indemnités

Art. 25. — Les fonds restant libres, après administration de l'Association, sont constitués en une caisse de réserve.

Si un sociétaire éprouvait un préjudice matériel ou moral, directement ou indirectement, pour services rendus à l'Association, une indemnité, prise sur la caisse de réserve, devrait lui être accordée par le Conseil d'administration après enquête. Cette indemnité pourrait être renouvelée.

TITRE VIII

Revision des Statuts. — Dispositions diverses.

Art. 26. — Toute revision des Statuts devra être soumise au Conseil d'administration, deux mois avant le Congrès, afin qu'il puisse présenter un rapport au Congrès sur l'opportunité de la proposition. Toutefois, les propositions soumises à la Commission des Statuts du Congrès, sur les questions présentant un réel caractère d'urgence et remontant à moins de deux mois, pourront être discutées.

En cas de modification aux Statuts, l'Association devra solliciter, de nouveau, l'autorisation prévue par l'article 291 du Code pénal.

En cas de dissolution, la liquidation de l'actif social aura lieu suivant les règles du droit commun.

Art. 27. — § 1. Il est créé, sous la direction du Conseil d'administration, un *Bulletin officiel* pour la publication des documents et actes officiels de l'Association et pour servir de lien entre le Conseil et les adhérents.

Les feuilles de la couverture du *Bulletin officiel* seront

utilisées pour la publicité dont le produit fera l'objet d'une comptabilité spéciale.

§ 2. Le *Bulletin officiel* de l'Association générale est divisé en deux parties :

1° La partie officielle, qui contiendra tous les actes, délibérations, votes, communications et rapports du Conseil d'administration ;

2° La partie non officielle, qui est réservée aux résumés des études des Groupes. Lorsqu'un Groupe demandera l'insertion *in extenso*, le Conseil aura à statuer sur cette demande et le Groupe devra être informé de sa décision.

BIBLIOGRAPHIE

1° Ouvrages se rapportant à la question.

- BERTHÉLÉMY. — Traité élémentaire de droit administratif. 3^e Ed. in-8. Paris, Rousseau, 1908.
- Crise du fonctionnarisme, 1906.
- BONCOUR (J.-P.). — Les syndicats de fonctionnaires, in-12. Paris, Cornély, 1906, 78 p.
- BOURGUIN. — Application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat. Paris, 1902. Rousseau, in-12, 180 p.
- CLUNET. — Les associations au point de vue historique et juridique, 1 vol. paru. Paris, Marchal et Billard, 1909.
- DUGUIT. — L'Etat, les gouvernants et les agents. Paris, Fontemoing, 1903.
- L'Etat, le droit objectif et la loi positive.
- Le devoir social, le devoir individuel et la transformation de l'Etat.
- FONTAINE (A.). — Le louage de travail. Paris, Dupont, 1903.
- GARRAUD. — Traité théorique et pratique du droit pénal français. 2^e éd. 6 vol. Paris, Larose, 1902.
- GERMAIN. — Le droit de syndicat et le droit de grève des fonctionnaires publics. Thèse. Paris, 1907.
- HAURIOU. — Précis de droit administratif et de droit public. 6^e éd. in-8. Paris, Larose et Tenin, 1907.
- JEANNENEY. — Associations de fonctionnaires.
- KAMMERER. — La fonction publique d'après la législation allemande. Thèse. Paris, 1898.

- LARNAUDE. — Cours de droit public général professé à la faculté de droit de Paris. 1907-1908.
- LAURIN. — Les instituteurs et le syndicalisme. Broch. 64 p. Paris, Rivière, 1908.
- LEROY (Maxime). — Les transformations de la puissance publique : les syndicats de fonctionnaires. in-8, 230 p. Paris, Giard, 1906.
- Le droit du fonctionnaire.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — L'Etat moderne et ses fonctions, in-8, 3^e éd. Paris, 1900.
- MACAIGNE. — Le fonctionnarisme et les syndicats de fonctionnaires. Thèse. Paris, 1907.
- NÉZARD. — Théorie de la fonction publique. Thèse 1901.
- PERRIQUET. — Les contrats de l'Etat.
- PIC. — Traité élémentaire de législation industrielle, in-8. Paris, 1902.
- TROUILLOT et CHAPSAL. — Du contrat d'association. Paris, 1902.

2^o Périodiques.

Revue politique et parlementaire.

- DEMARTIAL. — Mars 1905 : Les employés de l'Etat et les syndicats professionnels.
- BERTHOD. — Mars 1906 : Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie.
- F. FAURE. — Mars 1906. Même sujet. Réponse à M. Berthod.
- DUGUIT. — Avril 1906. *Id.*
- CAHEN. — Juin 1906. Syndicats et associations de fonctionnaires.
- F. FAURE. — Mai 1906. A propos du projet du gouvernement sur les associations de fonctionnaires.

Revue bleue.

- G. CAHEN. — 3 juin au 26 août 1905. Les fonctionnaires et leurs groupements corporatifs.

- LANSON. — 2 décembre 1905. Associations ou Syndicats ?

Revue de droit public.

DEMARTIAL. — Janvier 1907. De l'opportunité d'une loi sur l'état des fonctionnaires.

ROLLAND. — Juin 1907. Analyse du projet du gouvernement sur les associations de fonctionnaires.

Revue de Paris.

BERTHÉLÉMY. — 15 février 1906. Les syndicats de fonctionnaires.

BARTHOÜ. — 1^{er} mars 1906. Les syndicats d'instituteurs.

Revue générale d'administration.

DEMARTIAL. — 1907. Le statut des fonctionnaires.

Mouvement socialiste.

UHRÿ. — 15 janvier 1902. Les travailleurs municipaux et la loi de 1884.

BRIQUET. — 15 mai et 15 juillet 1903. La politique syndicale du Ministère Combes. Les travailleurs municipaux et la jurisprudence.

BEAUBOIS. — 1^{er} avril 1905. Les employés de l'Etat.

Revue pénitentiaire (Bulletin de la Société des prisons). — Discussion sur les syndicats de fonctionnaires; juin 1906.

BOUCHARD. — Juin 1907. Le projet du gouvernement.

Annales du Musée Social.

MARTIN SAINT-LÉON. — Février 1906. Rapport.

Grande Revue.

F. BUISSON. — 1908.

Réforme sociale.

FAGNIEZ. — 1904. P. 750. Les syndicats professionnels.

Revue hebdomadaire.

COMTE DE MUN. — 3 août 1907. L'Etat et les fonctionnaires.

Revue du mois.

E. BOREL. — 10 juillet 1907. Même sujet.

Journaux divers.

Temps. 14 et 25 septembre, 23 octobre, 9 novembre 1905,
30 janvier 1906, 14 décembre 1907.

Débats. 23 décembre 1907.

Matin. 7 novembre et 27 octobre 1905.

République française. 7 novembre 1905.

Voix du peuple. Janvier. Mars-avril 1907.

Journal. 10 décembre 1904, 24 décembre 1906.

Peuple français. 17 septembre 1905.

Humanité. 15 septembre, 24 novembre 1905, 4 février, 26 octobre 1906.

Temps, Débats, Matin, Humanité, Journal, La Libre Parole, l'Autorité, le Radical, le Soleil, l'Univers, l'Echo de Paris du 14 au 25 mars 1909.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.	1
INTRODUCTION.	3
CHAPITRE PREMIER. — Idées générales sur l'Etat moderne et le fonctionnarisme.	6
Section I. — Généralités sur la constitution de l'Etat moderne	6
§ 1. — Individualisme social et Socialisme .	6
§ 2. — Faiblesses propres à l'Etat moderne .	12
Section II. — Crise du fonctionnarisme	14
§ 1. — Nombre exagéré des agents : consé- quences	14
§ 2. — Népotisme et ingérences politiques .	18
CHAPITRE II. — Les faits. Les groupements formés. Attitude du Parlement et des gouvernements	22
§ 1. — Fonctionnaires des Travaux publics .	22
§ 2. — Fonctionnaires de l'Administration des finances	25
§ 3. — Fonctionnaires des Postes	26
§ 4. — Instituteurs.	28
§ 5. — Autres groupements	34
§ 6. — Idée sommaire de l'organisation de ces groupements	36

	Pages
CHAPITRE III. — But et tendances des groupements de fonctionnaires	42
Section I. — L'organisation sans arrière-pensée de transformations politiques. Coexistence du groupement avec l'organisation traditionnelle. . .	43
Section II. — L'organisation tendant à des transformations politiques. Le syndicalisme intégral .	58
§ 1. — Exposé de la thèse du syndicalisme intégral	58
§ 2. — Critique de la thèse	73
CHAPITRE IV. — Association et syndicat	82
§ 1. — Intérêt juridique de la distinction. . .	83
§ 2. — Intérêt économique et politique. L'Association est-elle moins dangereuse ? . . .	86
§ 3. — Le syndicat, nul dès sa formation, devient-il par là même association	92
§ 4. — De l'unification du droit associatif .	95
CHAPITRE V. — Problèmes juridiques.	98
Section I. — De la légalité des syndicats de fonctionnaires.	98
§ 1. — Les travaux préparatoires de la loi de 1884 et son texte	98
§ 2. — La jurisprudence	102
§ 3. — La doctrine. Théorie de la distinction des fonctions et des agents	106
§ 4. — Conclusion sur le syndicalisme fonctionnarial	125
Section II. — De la légalité des associations de fonctionnaires	126
CHAPITRE VI. — Les coalitions de fonctionnaires . .	133
CHAPITRE VII. — L'activité gouvernementale et législative depuis 1903. Les projets	138

	Pages
§ 1. — Le Rapport Barthou et les événements qui l'ont suivi. Le ministère Sarrien. . . .	138
§ 2. — Le ministère Clemenceau. Le projet Guyot-Dessaigne	143
§ 3. — Discussion du projet Guyot-Dessai- gne	154
CHAPITRE VIII. — Principes des réformes à accomplir .	161
§ 1. — Limites à l'action de l'Etat	161
§ 2. — Le statut des fonctionnaires	168
CONCLUSION	176
ANNEXE I. — Proposition Barthe sur la réglementation de la fonction publique	179
ANNEXE II. — Projet Trarieux sur les coalitions d'em- ployés de l'Etat	180
ANNEXE III. — Proposition Barthe sur les syndicats d'employés de l'Etat	181
ANNEXE IV. — Projet Guyot-Dessaigne sur les associa- tions de fonctionnaires	182
ANNEXE V. — Statuts de l'Association générale des agents des Postes, Télégraphes et Téléphones . . .	185
BIBLIOGRAPHIE	200

